



GROUPE D'ACTION FINANCIERE

Rapport d'évaluation mutuelle

Lutte contre le blanchiment de capitaux et
le financement du terrorisme

France

25 février 2011

La France est un membre du Groupe d'Action Financière (GAFI). Cette évaluation a été menée par le GAFI et adoptée comme troisième évaluation mutuelle par la plénière du GAFI le 25 février 2011.

© 2011 GAFI/OCDE. Tous droits réservés.

Aucune reproduction ou traduction de cette publication ne peut être réalisée sans autorisation écrite au préalable. Toute demande d'autorisation, concernant tout ou partie de cette publication, doit être adressée au Secrétariat du GAFI, 2 rue André Pascal 75775 Paris Cedex 16, France (fax +33 1 44 30 61 37 ou courriel: contact@fatf-gafi.org)

Table des matières

■	PREFACE.....	5
■	SYNTHÈSE DU RAPPORT D'ÉVALUATION MUTUELLE DE LA FRANCE	6
■	RAPPORT D'ÉVALUATION MUTUELLE.....	28
■	1. INFORMATION GÉNÉRALE.....	28
	1.1 Informations générales sur la France.....	28
	1.2 Situation générale au regard du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme ..	40
	1.3 Vue d'ensemble du secteur financier et des entreprises et professions non financières désignées.....	47
	1.4 Vue d'ensemble du droit commercial et des mécanismes applicables aux personnes morales et constructions juridiques	66
	1.5 Vue d'ensemble de la stratégie de prévention en matière de blanchiment de capitaux et financement du terrorisme.....	69
■	2. SYSTÈME JURIDIQUE ET MESURES INSTITUTIONNELLES CONNEXES.....	81
	2.1 Incrimination du blanchiment de capitaux (R.1 & 2).....	81
	2.2 Incrimination du financement du terrorisme (RS.II).....	119
	2.3 Confiscation, gel et saisie des produits du crime (R.3).....	126
	2.4 Gel des fonds utilisés pour financer le terrorisme (RS.III)	147
	2.5 La Cellule de Renseignements Financiers et ses fonctions (R.26).....	173
	2.6 Les autorités chargées des enquêtes, les autorités de poursuite pénale et les autres autorités compétentes – le cadre de l'enquête et de la poursuite de l'infraction et celui de la confiscation et du gel (R.27 & 28)	215
	2.7 Déclarations ou communications transfrontières (SR.IX).....	249
■	3. MESURES PRÉVENTIVES – INSTITUTIONS FINANCIÈRES.....	268
	3.1 Risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme	278
	3.2 Devoir de vigilance relatif à la clientèle, y compris les mesures d'identification renforcées ou réduites (R.5 à 8).....	281
	3.3 Tiers et apporteurs d'affaires (introduced business -R.9).....	339
	3.4 Secret professionnel ou confidentialité des institutions financières (R.4).....	344
	3.5 Conservation des documents et règles applicables aux virements électroniques (R.10 & RS.VII)	349
	3.6 Suivi des transactions et de la relation d'affaires (R.11 & 21).....	362
	3.7 Déclarations d'opérations suspectes et autres déclarations (R.13-14, 19, 25 & RS.IV)	367
	3.8 Contrôles internes, conformité et succursales à l'étranger (R.15 & 22).....	388
	3.9 Banques fictives (shell banks - R.18).....	408

3.10	Le système de surveillance et de contrôle – Autorités compétentes et organisations d'autorégulation: Rôle, fonctions, obligations et pouvoirs (y compris les sanctions) (R.17, 23, 25, 29, 30 & 32).....	412
3.11	Services de transmission de fonds ou de valeurs (RS.VI).....	486
■	4. MESURES PRÉVENTIVES – LES ENTREPRISES ET PROFESSIONS NON FINANCIÈRES DÉSIGNÉES	492
4.1	Devoir de vigilance relatif à la clientèle et de conservation des documents (R.12).....	494
4.2	Déclarations d'opérations suspectes (R.16)	507
4.3	Réglementation, surveillance et suivi (R. 24 & 25)	516
4.4	Autres entreprises et professions non financières - Techniques modernes et sûres de gestion des fonds (R.20).....	533
■	5. PERSONNES MORALES, CONSTRUCTIONS JURIDIQUES ET ORGANISMES A BUT NON LUCRATIF	538
5.1	Personnes Morales – Accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle (R.33).....	538
5.2	Constructions Juridiques – Accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle (R.34).....	555
5.3	Organismes à but non lucratif (RS.VIII)	560
■	6. COOPÉRATION AU PLAN NATIONAL ET INTERNATIONAL	574
6.1	Coopération au plan national et coordination (R.31 & 32)	574
6.2	Les conventions et les résolutions spéciales des Nations Unies (R.35 & RS.I)	583
6.3	Entraide judiciaire (R.36-38, & RS.V).....	584
6.3	Recommandations et Commentaires	604
6.4	Extradition (R.37 & 39, & RS.V).....	604
6.5	Autres formes de coopération internationale (R.40, & RS.V).....	613
■	7. AUTRES SUJETS	632
7.1	Ressources et statistiques	632
7.2	Autres mesures ou questions pertinentes dans le cadre de la LAB/CFT	632
7.3	Structure générale du système de LBC/FT (Cf. aussi section 1.1).....	632
■	ANNEXE 1 – DESCRIPTION DE LA SITUATION DE L'OUTRE-MER FRANÇAIS, Y COMPRIS AU REGARD DE LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME	633
■	TABLEAU 1: NOTATIONS DE LA CONFORMITÉ DE LA FRANCE AVEC LES RECOMMANDATIONS DU GAFI	643
■	TABLEAU 2: PLAN D'ACTION RECOMMANDÉ POUR AMÉLIORER LE SYSTÈME DE LAB/CFT	656

PREFACE

Information et méthode utilisée pour conduire l'évaluation de la France

L'évaluation du régime de lutte anti-blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme (LAB/CFT) de la France a été conduite sur la base des Quarante Recommandations de 2003 et des Neuf Recommandations Spéciales de 2001 sur le financement du terrorisme élaborées par le GAFI (Groupe d'action financière). Elle a été également préparée à partir de la Méthodologie de LAB/CFT de 2004¹. L'évaluation a été menée sur la base des lois, réglementations et autres documents délivrés par la France ainsi que les informations recueillies lors de la visite en France de l'équipe d'évaluation du 18 janvier au 2 février 2010 et tout au long du processus d'évaluation. Au cours de cette visite, l'équipe d'évaluation a rencontré des responsables et représentants de tous les organismes gouvernementaux compétents en France et du secteur privé. Une liste des organismes rencontrés figure à l'annexe du rapport d'évaluation mutuelle.

L'évaluation a été conduite par une équipe d'évaluateurs composée d'experts du GAFI en droit pénal et de spécialistes des sujets ayant trait aux autorités de poursuite pénale et aux questions de réglementation. Ont participé à cette évaluation : M. Vincent SCHMOLL et Mme Catherine MARTY du Secrétariat du GAFI ; Mme. Samia LADGHAM, de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme des Nations Unies (DECT) (expert juridique) ; M. Benoît BIENFAIT, conseiller à la Commission bancaire, financière et des assurances belge (expert financier) ; Mme Katherine LEAHY, du Département du Trésor américain (expert financier) ; M. Fernando RIVAS AUSOCÚA, du Commissariat Général de Police Judiciaire espagnol (expert des autorités de poursuite) ; et Mme Gina JELMINI, représentante de FINTRAC, Canada (expert CRF). Les experts ont analysé le cadre institutionnel, les lois, réglementations et lignes directrices en vigueur pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme via les institutions financières et les entreprises et professions non financières désignées. Ont été également évaluées la capacité, la mise en œuvre et l'efficacité de l'ensemble de ces dispositifs.

Ce rapport propose une synthèse des mesures de LAB/CFT en vigueur en France à la date de la visite sur place ou immédiatement après. Il décrit et analyse ces mesures ; il indique également le niveau de conformité de la France avec les Recommandations (40 + 9) du GAFI (Cf. tableau 1) et fait des recommandations sur les mesures à prendre pour renforcer certains aspects du système (Cf. tableau 2).

¹ Telle que mise à jour en février 2009.

SYNTHÈSE DU RAPPORT D'ÉVALUATION MUTUELLE DE LA FRANCE

Informations générales

1. Ce rapport est une synthèse des mesures en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux (LAB) et contre le financement du terrorisme (CFT) en vigueur en France au moment de la visite sur place (18 janvier – 2 février 2010) et immédiatement après (jusqu'au 31 mars 2010). Il décrit et analyse ces mesures et indique par des recommandations comment renforcer certains aspects du système de LAB/CFT français. Il établit également le niveau de conformité de la France avec les *40+9 Recommandations* du Groupe d'action financière (GAFI).

Principales conclusions

- Il s'agit de la troisième évaluation mutuelle de la France par le GAFI. La mise en œuvre de la transposition en droit interne de la 3^{ème} directive européenne 2005/60/CE relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme par l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 et les textes réglementaires d'application subséquents a constitué la dernière étape en date dans la consolidation de son régime préventif². Parmi les principales nouveautés introduites en 2009 figurent notamment : (1) l'extension du champ des secteurs assujettis en particulier aux sociétés de domiciliation³ ; (2) la soumission de l'ensemble des professions assujetties à un dispositif de contrôle et de sanction en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ; (3) la mise en place d'une approche par les risques en matière de mesures de vigilance; (4) l'extension du champ d'application de l'obligation de déclaration de soupçon à toutes les infractions issues de la délinquance de droit commun, dont la fraude fiscale et le renforcement des pouvoirs d'actions de la Cellule de renseignement financier (Tracfin) ; (5) la mise en place d'une autorisation d'exercice de la profession des changeurs manuels, qui se substitue au simple enregistrement qui prévalait auparavant et (6) l'élargissement du champ d'application de l'interdiction des paiements en espèces.
- Au-delà de la mise en place d'un conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, appelé à renforcer la coordination de l'action des services de l'État concernés et des autorités de contrôle des professions assujetties, l'innovation institutionnelle majeure récente (mars 2010) a été le regroupement des compétences d'agrément et de contrôle à l'égard des établissements de crédit, des établissements de paiement, des entreprises d'investissement hors sociétés de gestion de portefeuille et des changeurs manuels, d'une part, et celles à l'égard des entreprises d'assurance, des mutuelles, des institutions de

² Les premières mesures de LAB/CFT ont été prises en France dès 1990 et largement complétées depuis.

³ Le champ de l'assujettissement s'étend au-delà des professions visées par le GAFI (par exemple, les organismes pratiquant l'assurance non-vie, les sociétés et cercles de jeux ainsi que les paris sportifs et hippiques).

prévoyance et des intermédiaires en assurances, d'autre part au sein d'une seule et même autorité administrative indépendante, dénommée Autorité de contrôle prudentiel (ACP).

- L'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 et ses décrets de mise en œuvre ont réformé et complété les obligations de vigilance à l'égard de la clientèle. Ces nouvelles obligations applicables aussi bien aux institutions financières qu'aux professions non financières, ainsi que les obligations de conservation des données d'identification et de déclaration d'opérations suspectes sont très complètes et largement conformes aux obligations du GAFI. Par contre, le niveau de conformité des professions non financières avec leurs obligations de LAB/CFT n'est globalement pas satisfaisant. A ce titre, les autorités devront déployer des efforts importants;
- Les autorités de contrôle prudentiel en France disposent de pouvoirs suffisants pour conduire leurs inspections (spécifiquement LAB/CFT ou non) et les exercent avec diligence. Ce dispositif de contrôle comporte de manière coordonnée une articulation entre le contrôle permanent sur pièces et le contrôle sur place afin de rendre le système de supervision effectif et efficace. Dans le cadre de la LAB/CFT, toutes les autorités compétentes disposent également d'un pouvoir de sanction adapté, et en ont fait, pour la plupart d'entre elles, un usage effectif, proportionné et dissuasif ;
- Les infractions sous-jacentes au blanchiment les plus fréquentes sont, en France, en termes de nombre de condamnations, les escroqueries et le trafic de stupéfiants. L'infraction de blanchiment de capitaux, très largement conforme aux exigences du droit international, fait l'objet d'une appropriation progressive par la jurisprudence et la Cour de cassation. Les évaluateurs notent en outre que la France a introduit dès 2005 un délit de non justification des ressources, permettant de réprimer « *le blanchiment de proximité* » en ce sens qu'il vise à sanctionner des individus dont la preuve d'une participation à un acte de blanchiment ne peut être directement apportée alors même que des éléments circonstanciés laissent présumer du contraire. Malgré une augmentation constante du nombre de condamnations pour blanchiment, les évaluateurs ont noté une tendance assez marquée parmi les tribunaux à poursuivre sur le chef de condamnation de l'infraction sous-jacente. Ils souhaitent recommander que les moyens de la justice mis au service des enquêtes et plus généralement de la répression en matière de criminalité économique et financière soient renforcés. La France dispose d'un arsenal juridique très complet pour incriminer l'infraction de financement du terrorisme ; de même, les techniques et pouvoirs d'investigation dont disposent les autorités répressives en matière de lutte contre le financement du terrorisme comme de lutte contre le blanchiment de capitaux, sont conformes aux exigences du GAFI ;
- La France est en mesure de proposer un éventail large de mesures d'entraide judiciaire pour les enquêtes et les poursuites ayant trait au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme. Les mesures disponibles en matière d'extradition sont également satisfaisantes même s'il reste difficile de déterminer l'efficacité du régime en place en l'absence de statistiques adéquates ;
- Cette évaluation mutuelle aborde la question des collectivités territoriales situées en outre-mer et la manière dont ces territoires s'inscrivent dans la politique de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et y participent. Il est important de souligner qu'en dépit de leur diversité statutaire, ces territoires, qui font partie intégrante du territoire de la République française, sont tous régis en matière de LAB/CFT par des règles identiques à celles prévalant en

métropole (à l'exception de quelques particularismes sectoriels ou géographiques très spécifiques identifiés dans le rapport⁴). Le rapport s'intéresse donc essentiellement aux questions de mise en œuvre et d'effectivité de la norme anti-blanchiment et contre le financement du terrorisme dans ces territoires, prenant en compte le poids financier que représentent ces territoires⁵. L'équipe d'évaluation a étudié avec plus d'attention certains de ces territoires du fait de leur exposition à certains risques au regard du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et de phénomènes criminogènes spécifiques⁶. Il ressort de cette analyse détaillée que si la grande connexité financière de ces territoires avec la métropole est un facteur de facilitation de la mise en œuvre de la législation LAB/CFT localement, il persiste néanmoins un certain risque de déperdition des efforts de communication et de sensibilisation des autorités à l'égard des professions assujetties du fait de l'éloignement géographique. Ainsi, bien qu'un droit identique (à quelques exceptions marginales près) soit en vigueur sur tout le territoire français, les évaluateurs ont identifié dans le rapport plusieurs situations où il y a lieu de douter de l'effectivité de la mise en œuvre des mesures de LAB/CFT dans les territoires situés en outre-mer. Ainsi, des doutes sérieux subsistent quant à la pleine mise en œuvre de l'obligation de déclaration des opérations suspectes dans certains territoires situés en outre-mer (ce point vaut aussi bien pour les professions financières que non financières). A ce titre, il convient de noter que Tracfin ne déploie aucun ou quasiment aucun moyen dans ces territoires situés en outre-mer en terme de dialogue et d'échanges et, plus particulièrement, de sensibilisation des professions assujetties à leur obligation déclarative. Au niveau du contrôle du respect des obligations de LAB/CFT par les professionnels de la finance, le rapport d'évaluation note la quasi-absence des actions de contrôles sur place par l'AMF dans ces territoires et la nécessité pour l'ACP d'y amplifier ses activités de contrôles. Concernant les professions non financières, il ressort des entretiens de l'équipe d'évaluation avec un échantillon de professions exerçant en outre-mer que ces dernières font face à des défis importants de mise en œuvre des obligations de LAB/CFT, notamment lorsqu'elles ne disposent pas d'une organisation professionnelle à même de les guider et de les accompagner dans leurs efforts en la matière. L'absence d'autorités publiques clairement

⁴ Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et les îles Wallis disposent de compétences propres en matière fiscale et en droit du travail. Les évaluateurs ont identifié d'autres matières pour lesquelles les collectivités du Pacifique ont conservé des compétences qui intéressent la LAB/CFT, y compris : les biens et droits immobiliers régis par la coutume dont le droit coutumier des saisies immobilières, le cadastre et l'immatriculation des navires. En Martinique, Guadeloupe, Guyane française, la Réunion, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, l'euro circule dans les mêmes conditions qu'en métropole. La monnaie ayant cours légal en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans le Territoire de Wallis-et-Futuna est le franc CFP.

⁵ Pour rappel, le total de bilan des activités bancaires dans ces territoires représente moins de 0,01% du total de bilan des banques françaises.

⁶ Les risques identifiés en matière de blanchiment en Guadeloupe, Martinique et Saint Martin relèvent principalement du trafic de stupéfiants ou d'infractions économiques et financières. La Guyane est particulièrement exposée au phénomène d'extraction illégale de l'or. Dans les départements situés dans l'Océan indien, le blanchiment peut localement concerner des fonds issus du travail dissimulé, de l'économie souterraine, de la fraude fiscale ou d'infractions commises localement. La Polynésie Française et la Nouvelle Calédonie ont connu récemment une hausse importante des escroqueries et des infractions économiques et financières mais aussi une nette augmentation des infractions à la législation sur les stupéfiants. Il convient de noter que l'équipe d'évaluation s'est également focalisée sur les activités des institutions financières et de certaines professions non financières en région Île-de-France et région Provence-Alpes-Côte-D'azur (PACA) (y compris la Corse) dont le poids économique et démographique est déterminant dans l'économie française.

identifiées dans ces territoires pour traiter des questions de LAB/CFT est notamment perçue comme une difficulté. Les autorités françaises devraient corriger ces lacunes et, à titre plus général, développer une meilleure connaissance des risques de blanchiment et de financement du terrorisme sur l'ensemble du territoire français.

Système juridique et mesures institutionnelles connexes

2. Les infractions connexes à l'infraction de blanchiment telles que prévues aux Conventions de Vienne et de Palerme sont établies en droit français en adéquation avec les termes de la Recommandation 1. L'infraction de blanchiment de capitaux s'applique à tous les types de biens, indépendamment de leur valeur, qui représentent directement ou indirectement le produit du crime. Les infractions sous-jacentes au blanchiment en France couvrent chacune des catégories désignées d'infractions telles que visées à la Recommandation 1. L'article 121-2 du Code pénal prévoit la responsabilité pénale des personnes morales. Dans l'échelle des sanctions applicables aux délits, la sanction pénale prévue pour le délit de blanchiment s'inscrit dans la moyenne supérieure (5 ans) et est équivalente à d'autres infractions financières comparables (recel, abus de bien social, escroquerie, fraude fiscale simple, non-justification des ressources). Par contre, après analyse des peines d'emprisonnement prononcées, les évaluateurs ne sont pas convaincus du caractère efficace et dissuasif des peines pour blanchiment de capitaux prononcées par les tribunaux français à l'encontre des personnes morales, et dans une moindre mesure, des personnes physiques.

3. L'article 421-2-2 du Code pénal stipule que « *constitue également un acte de terrorisme le fait de financer une entreprise terroriste en fournissant, en réunissant ou en gérant des fonds, des valeurs ou biens quelconques ou en donnant des conseils à cette fin, dans l'intention de voir ces fonds, valeurs ou biens utilisés ou en sachant qu'ils sont destinés à être utilisés, en tout ou partie, en vue de commettre l'un quelconque des actes de terrorisme prévus au présent chapitre, indépendamment de la survenance éventuelle d'un tel acte* ». Il ressort de l'analyse du dispositif national anti-terroriste que la France a incriminé l'ensemble des actes visés dans les conventions internationales figurant en annexe de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et que l'ensemble des critères de la RSII sont remplis. Les peines applicables en matière de financement du terrorisme sont de 10 ans d'emprisonnement et de 225.000 euros d'amende (article 421-5 du Code pénal). Il convient de noter que les affaires déjà jugées de financement du terrorisme sont peu nombreuses.

4. Le droit de la saisie et de la confiscation en France au moment de la visite sur place présentait des lacunes sérieuses, aussi bien quant au contenu de la norme juridique, qu'à sa mise en œuvre. Les évaluateurs saluent une réforme importante du droit des saisies adoptée en juillet 2010 qui vise à corriger les lacunes identifiées dans le rapport.

5. En France, la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies 1267 et 1373 est assurée par des règlements communautaires directement applicables dans toute l'Union européenne. La France peut également compter sur un dispositif de gel d'avoirs terroristes dit « administratif » ou « souverain » mis en place au niveau national via la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers. Ce système a vocation à compléter les gels opérés par les règlements européens et les modalités de coopération judiciaire déjà existantes et non à se substituer à eux. La France a fait un usage limité de son dispositif national de gel (puisque'il n'a été mis en œuvre qu'à l'encontre de personnes ou entités résidant sur le territoire français et non reprises dans la liste annexée à la position commune 2009/468/PESC). En ce qui concerne la mise en œuvre de la S/RES/1267, les mesures en place au niveau européen sont relativement complètes. Il convient néanmoins de noter que la situation envisagée par la résolution onusienne de gel des avoirs dans les cas de contrôle ou détention de fonds par des personnes agissant au

nom des personnes ou entités visées ou sur leurs instructions n'est pas couverte par la législation européenne, tandis que le caractère supplétif de la législation française sur ce point n'a pas été clairement établi. De plus, les délais d'adoption des règlements européens visant à reprendre les modifications portées à la liste publiée par la Comité 1267 peuvent être relativement longs, la complémentarité sur ce point de la législation française n'ayant pas non plus été clairement établie ; en ceci l'obligation de geler les fonds des terroristes sans délai n'est pas remplie. En ce qui concerne la mise en œuvre de la S/RES/1373, il convient de signaler que la France n'a pas pris de mesures visant à permettre le gel des fonds ou autres biens possédés par des terroristes ou entités terroristes n'ayant pas de lien à l'extérieur de l'UE. Enfin, les instructions au secteur financier, au secteur non-financier et plus généralement aux autres personnes ou entités susceptibles de détenir des fonds ou autres biens visés manquent généralement d'efficacité et de lisibilité.

6. La loi du 12 juillet 1990 a défini les attributions de Tracfin en matière de lutte contre le blanchiment et lui a conféré son statut de cellule de renseignements financiers. Tracfin a été érigée par décret n°2006-1541 du 12 décembre 2006 en « service à compétence nationale », sous la double-tutelle administrative du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi et du ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Réforme de l'État. Tracfin est une CRF présentant de nombreux signes de maturité et déploie des efforts importants pour remplir ses missions de recueil et d'analyse des déclarations de soupçon et de diffusion aux autorités judiciaires et en charge des poursuites pénales ainsi qu'aux autres services de l'État concernés, dont les services de renseignement. Elle a également accès à un nombre considérables de sources d'informations. Néanmoins, les remarques suivantes s'imposent. D'une part, Tracfin ne publie pas suffisamment de conseils écrits et détaillés à l'attention des institutions non financières sur la façon d'établir des déclarations de soupçon. D'autre part, le fonctionnement de Tracfin soulève des questions d'efficacité. Tout d'abord les moyens mobilisés pour la conduite des enquêtes ne sont pas adéquats pour faire face à la quantité de déclarations entrantes. Il convient également de noter que l'absence d'informations quantifiables concernant le suivi judiciaire des dossiers de Tracfin ne permet pas d'évaluer la contribution des dossiers de Tracfin aux enquêtes sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et donc d'apprécier leur pertinence. Enfin, malgré l'augmentation du nombre de déclarations, des statistiques indiquent un repli constant entre 2005 et 2009 du nombre de notes d'informations envoyés par Tracfin aux autorités judiciaires. Les autorités françaises devraient mettre tous les moyens nécessaires en place pour apprécier plus justement l'efficacité du fonctionnement de la CRF.

7. Une multitude d'autorités de poursuite pénale existe en France. Les personnes rencontrées lors de la visite sur place ont toutes démontré une maîtrise de leur métier et une très bonne connaissance des enjeux de la LAB/CFT à leur niveau. La création des JIRS (Juridictions interrégionales spécialisées) en 2004 et des pôles financiers sont autant d'indicateurs d'une volonté de donner des moyens spécifiques à la lutte contre la délinquance financière, y compris la lutte contre le blanchiment d'argent. Cette multitude d'intervenants en matière de poursuite pénale constitue donc un atout majeur du système français de LAB/CFT même si cette variété d'acteurs rend difficilement lisible le volume d'enquêtes sur le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme. A ce titre, les autorités françaises devraient réfléchir à collecter les informations chiffrées plus systématiquement et transversalement en mobilisant la communauté des autorités impliquées. De plus, malgré la présence des autorités de poursuite dans les territoires situés en outre-mer, trop peu de données chiffrées sont disponibles quant à leur activité répressive dans ces régions. Ainsi, par manque de statistiques et de lisibilité des données chiffrées disponibles, l'équipe d'évaluation ne peut mesurer avec certitude l'efficacité des autorités de poursuite dans la LAB/CFT sur l'entièreté du territoire français. Enfin, il convient de noter que les autorités en charge des poursuites disposent de pouvoirs adéquats en matière de perquisitions et saisies des documents nécessaires à la conduite de leurs enquêtes.

8. Le dispositif de contrôle des mouvements transfrontaliers d'argent liquide repose sur une double réglementation : l'une nationale et l'autre communautaire applicable depuis le 15 juin 2007. L'article L.152-1 du Code monétaire et financier (CMF) repris à l'article 464 du Code des douanes soumet à obligation déclarative les mouvements d'argent liquide entre la France et les États membres de l'Union européenne. Le règlement (CE) n° 1889/2005 du 26 octobre 2005 du Parlement européen et du Conseil relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant ou sortant de la Communauté européenne, s'applique aux mouvements d'argent liquide à destination et en provenance des États tiers à la Communauté européenne. La France dispose ainsi d'un système de déclaration des transports physiques transfrontières (entrant et sortant et tels que définis par le GAFI) d'espèces ou instruments négociables au porteur entre la France et les pays tiers (dans et hors UE) en deçà du seuil de 15 000 euros (seuil maximum défini par le GAFI) très largement en conformité avec la RSIX. Il semble par contre que la communication aux voyageurs en rapport avec l'obligation déclarative pourrait être plus adaptée et systématique.

Mesures préventives – institutions financières

9. Le champ d'application des mesures préventives aux fins de LAB/CFT à l'égard du secteur financier couvre l'ensemble des personnes qui exercent une activité financière telle que définie par le GAFI, en métropole, comme dans les territoires d'outre-mer⁷.

10. La France a fait usage, à l'égard de deux secteurs d'activité (l'activité accessoire de change manuel et celle d'intermédiation en assurance) de la faculté offerte par les Recommandations du GAFI de ne pas assujettir à tout ou partie des mesures anti-blanchiment certaines personnes physiques ou morales qui exercent une activité financière de manière occasionnelle ou très limitée (selon des critères quantitatifs et dans l'absolu), de sorte que le risque de blanchiment de capitaux est faible. Tant en ce qui concerne les activités de change manuel que celles d'intermédiation en assurances, la France a eu recours à une combinaison de critères ou seuils qui apparaît adéquate pour tenir compte du principe de proportionnalité dans l'assujettissement aux obligations de LAB/CFT. La combinaison de ces critères permet en particulier de limiter le champ d'application des exemptions concernées à des situations dans lesquelles le risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme apparaît faible. Concernant l'exemption dont peuvent bénéficier les activités de change manuel, il est cependant à souligner qu'elle constitue une innovation récente. A ce titre, il importe que les autorités françaises mettent en œuvre les moyens nécessaires pour vérifier que les personnes qui invoquent le bénéfice de cette nouvelle exemption satisfont effectivement aux conditions et limites dont elle dépend, au-delà de l'établissement de la déclaration d'activité transmise à l'ACP.

11. Les nouvelles obligations de vigilance à l'égard de la clientèle applicables à toutes les institutions financières figurent aux articles L.561-5 à L.561-14-2 du CMF. Ces dispositions légales sont précisées par les dispositions réglementaires contenues aux articles R.561-5 à R.561-22 du même code. En outre, un arrêté du ministre de l'économie daté du 2 septembre 2009 précise les éléments à recueillir par les professions assujetties en matière de connaissance de la clientèle et de la relation d'affaires, et de vigilance constante. Enfin, des règlements sectoriels ont été adoptés pour compléter par des mesures plus spécifiques les dispositions légales et réglementaires applicables à l'ensemble des institutions financières. L'ensemble de ces mesures est très complet et le dispositif légal et réglementaire rencontre la grande majorité des exigences de la Recommandation 5.

⁷ Pour rappel, les territoires situés en outre-mer sont tous, à l'exception de quelques particularismes sectoriels ou géographiques très spécifiques, régis en matière de LAB/CFT par exactement les mêmes règles que celles prévalant en métropole (soit de plein droit soit par mesures d'extension systémiques des normes de LAB/CFT en vigueur).

12. Ce nouveau dispositif légal et réglementaire français applicable à l'ensemble des institutions financières ne crée pas de rupture avec le dispositif antérieur qui en a constitué la base, mais il le développe, le détaille et en clarifie davantage les modalités de mise en œuvre par les assujettis. Toutefois, concernant les nouveautés introduites à cette fin dans le dispositif, il est apparu prématuré au moment de la visite sur place d'en garantir la mise en œuvre effective. De plus, pour les clients existants, certaines des nouvelles règles ne sont pas complètement entrées en vigueur dès leur adoption et leur publication (l'article 19 de l'ordonnance 2009-104 du 30 janvier 2009 prévoyait un délai de mise en œuvre par les institutions financières courant jusqu'au 4 septembre 2010 et selon une approche par les risques⁸).

13. Exception faite du cas particulier des bons anonymes de capitalisation, le dispositif français d'interdiction de la tenue de comptes anonymes ou sous des noms fictifs est conforme à la Recommandation du GAFI. S'agissant des bons de capitalisation anonymes, la finalité de l'anonymat est exclusivement fiscale. Au titre de la LAB/CFT, des mesures sont prises afin d'identifier et de vérifier l'identité de la personne (et bénéficiaire effectif du porteur) qui y souscrit et, en fin de vie du titre, de la personne qui en demande le remboursement ou le rachat, avec tenue d'un registre distinct. Des mesures de vigilance complémentaires sont de plus requises, s'agissant d'un produit présentant par nature des risques élevés de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, compte tenu de la circulation possible de ces bons entre la souscription et le remboursement sans connaître l'identité des personnes qui les détiennent. Cette situation n'est pas conforme aux recommandations du GAFI. Ce constat doit cependant être relativisé, tenant compte de la tendance manifeste à la réduction de l'offre, de la souscription et de l'encours de ces bons anonymes. Les autorités françaises devraient néanmoins envisager l'abrogation des dispositions autorisant et organisant l'émission de ces bons anonymes.

14. Les dispositions légales et réglementaires relatives aux situations dans lesquelles l'identification du client doit être opérée sont conformes aux recommandations du GAFI et apparaissent adéquatement développées. On relèvera cependant que l'obligation d'identification du client en raison de soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme concerne explicitement les clients occasionnels. S'agissant des clients habituels qui effectuent, dans le cadre de leur relation d'affaires avec l'organisme assujetti, une opération qui suscite le soupçon de participer au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme, les autorités françaises déduisent l'existence de cette obligation des dispositions du CMF relatives aux obligations de vigilance constante, d'une part, et de déclaration des opérations suspectes, d'autre part.

15. Les dispositions légales et réglementaires énoncent explicitement les obligations d'identification et de vérification de l'identité du client dans le cas de l'ouverture de relations d'affaires ou de la réalisation d'opérations occasionnelles avec des clients qu'ils soient des personnes physiques ou des personnes morales.

16. L'article L.561-5 du CMF impose aux professions assujetties, avant d'entrer en relation d'affaires d'identifier, le cas échéant, le bénéficiaire effectif de la relation d'affaires par des moyens adaptés et de vérifier ces éléments d'identification sur présentation de tout document écrit probant. En vertu de l'article L.561-2-2 du CMF, la notion de bénéficiaire effectif s'entend « de la personne physique qui contrôle, directement ou indirectement, le client ou de celle pour laquelle une transaction est exécutée ou une activité réalisée ». Cette définition légale est en outre précisée par les articles R.561-1 à R.561-3 du CMF.

⁸ Cette approche par les risques a consisté à mettre à jour, à titre prioritaire, les dossiers des clients présentant des risques élevés de blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme.

Les obligations légales et réglementaires en matière d'identification des bénéficiaires effectifs sont définies en conformité avec la Recommandation 5. Elles s'inspirent très largement des dispositions de la directive 2005/60/CE. De plus, les réunions des évaluateurs avec les représentants du secteur financier ont permis de confirmer que les institutions financières rencontrées avaient connaissance de ces obligations.

17. L'article L.561-6, alinéa 1^{er}, du CMF prévoit que les personnes assujetties sont tenues de recueillir les informations relatives à l'objet et à la nature de la relation d'affaires et tout autre élément d'information pertinent sur ce client, avant d'entrer en relation d'affaires avec celui-ci. L'article L.561-6, alinéa 2, du CMF prévoit que, pendant toute la durée de la relation d'affaires, les personnes assujetties exercent sur celle-ci une vigilance constante. L'article L.561-6, alinéa 2, du CMF fait également obligation aux institutions financières de procéder à « un examen attentif des opérations effectuées en veillant à ce qu'elles soient cohérentes avec la connaissance actualisée qu'elles ont de leur client ». Ces obligations légales et réglementaires apparaissent satisfaisantes au regard de la Recommandation 5 bien que l'efficacité de leur mise en œuvre ne puisse pas être pleinement évaluée (notamment du fait de l'étalement dans le temps de la mise en œuvre de l'obligation aux clients existants).

18. Le nouveau cadre légal et réglementaire élaboré en 2009 apparaît, pour l'essentiel, satisfaire l'exigence de mesures renforcées dans les cas qui relèvent des catégories de clients, produits ou transactions à plus haut risque. Ces dispositions sont détaillées, combinant une approche par les risques sur la base de la classification des risques que les institutions financières sont tenues d'élaborer sous le contrôle de leurs autorités de supervision d'une part, et une approche normative consistant dans l'énumération, par la législation et la réglementation de situations que les personnes et organismes assujettis sont tenus de considérer comme caractérisées par un niveau de risque élevé. L'on notera toutefois que les mesures complémentaires énoncées à l'article R.561-20 I du CMF et qui doivent être mises en œuvre dans le cas de relations d'affaires ou d'opérations qualifiées à risques élevés concernent essentiellement le processus d'identification et de vérification de l'identité des personnes impliquées dans la relation d'affaires, mais ne couvrent pas systématiquement un renforcement obligatoire de la surveillance ultérieure des opérations effectuées (pendant le déroulement de la relation d'affaires) pour tenir compte du risque élevé associé à ces situations.

19. Le régime de vigilance en place en cas de faible risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme comporte deux volets distincts. Le premier laisse aux institutions financières la possibilité de réduire l'intensité des seules mesures de vigilance constante pour les clients et produits qu'elles identifient comme étant à faible risque et sous le contrôle de leur autorité de supervision. Le second volet est relatif aux clients et produits à faible risque limitativement énumérés par le législateur et pour lesquels les mesures de vigilance en place ne sont pas globalement en conformité avec la norme du GAFI en ce sens qu'elles constituent une dérogation aux obligations de vigilance et non des mesures de vigilance réduite ou simplifiée telles qu'entendues par le GAFI. Cette dérogation ne joue pas toutefois en cas de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement de terrorisme.

20. Les personnes politiquement exposées (PPE) font désormais l'objet d'un encadrement législatif et réglementaire exprès adopté sur la base des dispositions de la 3^{ème} directive anti-blanchiment et de sa directive d'application 2006/70/CE pour ce qui concerne la définition des «personnes politiquement exposées». Le dispositif ne prévoit pas de mesures de vigilance renforcée lorsque le bénéficiaire effectif du client est une personne politiquement exposée. Les autorités devraient veiller à combler ces lacunes. De plus, l'obligation d'exercer une vigilance accrue n'est pas applicable lorsque la PPE étrangère réside en France. Enfin, l'effectivité de la mise en œuvre des mesures de vigilance à l'égard des PEP n'a pas pu être systématiquement évaluée.

21. Le CMF ne prévoit de mesures spécifiques en matière de correspondance bancaire que pour les relations de cette nature établies avec des établissements clients situés dans des pays non membres de l'Union européenne ou qui ne sont pas Parties à l'accord sur l'EEE. Cette approche n'est pas conforme aux normes du GAFI, puisque ce dernier a identifié les relations de correspondance bancaire comme étant intrinsèquement une activité à haut risque qui exige un renforcement des mesures de vigilance dans tous les cas. Le CMF ne prévoit pas expressément l'obligation de collecter des informations sur l'institution cliente concernant les éventuelles enquêtes ou décisions disciplinaires dont elle aurait fait l'objet. Il prévoit cependant l'obligation plus générale de collecte d'informations suffisantes pour apprécier sa réputation et la qualité de la surveillance à laquelle l'institution cliente est sujette.

22. En vertu des dispositions en vigueur, les institutions financières sont tenues de se doter de politiques relatives au recours aux technologies nouvelles. Ces obligations sont appréhendées non pas spécifiquement mais sous l'angle plus large de l'analyse des risques associés aux produits et canaux de distributions - incluant notamment une analyse des risques afférents aux modalités d'utilisation de ces technologies dans le contexte particulier de chaque organisme financier concerné -, leur permettant de définir des stratégies appropriées pour prévenir leur utilisation abusive à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. En ce qui concerne les risques particuliers associés aux relations à distance, le dispositif légal et réglementaire français les appréhende essentiellement à travers des mesures complémentaires de vigilance qui sont requises au moment de procéder à l'identification du client. Ces mesures n'incluent pas un renforcement du degré de vigilance constante à l'égard des opérations effectuées par les clients qui ont été identifiés à distance, la mise en œuvre de mesures de vigilance renforcée étant laissée à l'appréciation des personnes assujetties, en fonction de leur appréciation des risques. Ceci devrait être corrigé.

23. En France, les organismes financiers, à l'exception des établissements de paiement qui fournissent principalement le service de transmission de fonds et des changeurs manuels, peuvent, par application de l'article L.561-7 I du CMF, confier à des tiers, eux-mêmes membres de ces professions ou des professions juridiques et comptables (également soumises aux dispositions de LAB/CFT), la mise en œuvre de leurs obligations de vigilance initiale. Les dispositions du CMF qui encadrent le recours à un tiers introducteur afin de procéder aux diligences d'identification et de connaissance du client prévues par les articles L.561-5 et L.561-6 du CMF rencontrent certaines des exigences formulées par la Recommandation 9. Ainsi, seules des personnes assujetties à des obligations équivalentes en matière de LAB/CFT sont éligibles pour intervenir en qualité de tiers introducteurs d'affaire. Les dispositions en vigueur prévoient également l'obligation de principe, pour l'organisme assujetti qui a recours à un tiers introducteur, d'obtenir immédiatement de lui les données d'identification, et l'obligation pour le tiers introducteur de communiquer une copie des documents probants à première demande de l'organisme financier qui a recours à lui. En outre, une disposition énonce explicitement que l'organisme assujetti qui a recours à un tiers introducteur demeure pleinement responsable du respect de ses propres obligations de vigilance. Le dispositif en vigueur n'impose par contre pas aux organismes financiers assujettis de vérifier que les tiers introducteurs ont pris des mesures visant à se conformer aux mesures de vigilance relatives à la clientèle et de conservation des données. Enfin, la qualité de tiers introducteurs est attribuée de plein droit aux établissements établis dans l'UE, l'EEE ou un pays tiers équivalent (les institutions financières ne sont pas soumises à l'obligation de s'assurer que le tiers introducteur est soumis à une réglementation et fait l'objet d'une surveillance en matière de LAB/CFT). Ces lacunes devraient être revues.

24. Si le droit français connaît un secret professionnel des institutions financières dont le non respect est pénalement sanctionné, il contient également toutes les limitations et exceptions à cette obligation de secret professionnel qui sont nécessaires pour qu'il ne constitue pas une entrave à la mise en œuvre effective du dispositif légal et réglementaire de LAB/CFT. En particulier, le secret professionnel des institutions financières n'est pas opposable aux autorités de contrôle dans l'exercice de leurs missions. Il ne

constitue pas une entrave à l'échange d'informations entre autorités compétentes, ni nationalement, ni internationalement, cet échange étant par ailleurs possible au regard du secret professionnel des autorités françaises, compte tenu des exceptions à cette obligation également aménagées par le droit français.

25. Les obligations portant sur la conservation des données d'identification de la clientèle sont très complètes. Par contre, le type d'informations à collecter pour permettre la reconstitution des transactions (en dehors des informations sur l'identité du client), n'est spécifié que pour certaines catégories d'opérations ou à l'égard de certains assujettis. Ceci mériterait d'être corrigé.

26. La Recommandation spéciale VII a été mise en œuvre au sein de l'Union européenne par le Règlement (CE) n° 1781/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 relatif aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds, en vigueur depuis le 1er janvier 2007. Cet acte juridique est obligatoire en France sans qu'aucune procédure de transposition ne soit nécessaire. Les dispositions du règlement européen sont directement applicables non seulement aux prestataires de services de paiement établis en France métropolitaine, mais également dans les départements d'outre-mer ainsi qu'à Saint Martin et à Saint Barthélemy. En outre, l'ordonnance n°2009-104 du 30 janvier 2009 relative aux informations sur le donneur d'ordre qui doivent accompagner les virements de fonds à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna instaure des règles identiques à celles édictées par le règlement n°1781/2006, dans ces collectivités. Outre la mise en œuvre des mesures détaillées dans le cadre du règlement européen, la France a organisé le contrôle du respect par les institutions financières des règles de mise en œuvre de la RSVII. En ceci, la France est conforme à la RSVII.

27. L'article L.561-10-2 II du CMF requiert des institutions financières d'effectuer un examen renforcé de toute opération particulièrement complexe ou d'un montant inhabituellement élevé ou ne paraissant pas avoir de justification économique ou d'objet licite ainsi que cela est prévu à la Recommandation 11. Par contre, il n'est pas établi comment les institutions financières sont à même d'apporter une attention particulière à l'égard de leurs clients lorsque le risque de blanchiment ou de financement de terrorisme est faible, puisque que vis-à-vis de ces clients, l'article L.561-9 II du CMF exempte les institutions financières de toute forme de vigilance.

28. Les institutions financières, à l'exception des entreprises d'assurance, sont obligées par la loi à inclure dans leur classification des risques les activités exercées avec des États ou territoires qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI, en dehors de l'hypothèse où l'État ou le territoire étranger concerné fait l'objet de contre-mesures. Des mesures ont été également prises dans le passé visant à informer les institutions financières des préoccupations suscitées par les défaillances des dispositifs de LAB/CFT d'autres pays que ceux identifiés par le GAFI. Par contre, les mesures de vigilance applicables aux transactions sans objet économique ou licite apparent ne sont pas spécifiquement renforcées (notamment par une obligation de rapport écrit systématique) lorsque ces transactions sont opérées avec des personnes morales et physiques résidant dans les pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI.

29. Le dispositif légal français contient une obligation légale directe pour les institutions financières de transmettre une déclaration d'opérations suspectes à Tracfin lorsqu'elles savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner que des fonds proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an d'emprisonnement ou participent au financement du terrorisme. Cette obligation s'applique aux fonds qui sont le produit de toutes les infractions punissables d'un an d'emprisonnement au moins, ce qui inclut toutes les infractions qui doivent figurer dans la liste des infractions sous-jacentes aux termes de la Recommandation 1. L'obligation de déclaration s'applique également aux fonds pour lesquels il existe des motifs raisonnables de suspecter, dont on suspecte ou dont on sait qu'ils sont liés ou en rapport

avec le terrorisme ou qu'ils vont servir au terrorisme, à des actes terroristes ou à des organisations terroristes ou à ceux qui les financent. Cette obligation légale s'impose aux institutions financières indépendamment du montant de l'opération suspecte à déclarer. Elle s'applique également dans le cas de tentatives d'opérations suspectes. Enfin, l'obligation de déclaration s'applique indépendamment de l'existence ou non d'aspects fiscaux attachés à l'opération concernée.

30. Sur le plan de l'effectivité, les données statistiques fournies par Tracfin indiquent qu'un très grand nombre de déclarations qui lui sont adressées émanent des établissements de crédit. Un nombre significatif de déclarations émanent en outre du secteur des changeurs manuels. Les entreprises d'assurances apparaissent nettement en retrait par rapport à ces deux premiers secteurs, même si des progrès semblent se faire jour à cet égard en 2009. La contribution des autres catégories de professionnels de la finance assujettis à la détection des opérations suspectes apparaît très limitée. Il apparaît donc que, si l'obligation de déclaration des opérations suspectes est formulée en termes clairs et de façon complète par rapport à ce que requièrent la recommandation 13 et la recommandation spéciale IV, sa mise en œuvre effective varie fortement en fonction des catégories de professionnels assujettis.

31. Le dispositif français de LAB/CFT contient les dispositions nécessaires pour garantir que les institutions financières, leurs dirigeants et employés soient effectivement protégés par la loi contre toute responsabilité, pénale ou civile pour violation des règles de confidentialité en raison du fait qu'ils ont déclaré de bonne foi leurs soupçons à la CRF. Le dispositif français prévoit en outre une interdiction légale et explicite pour les institutions financières, leurs dirigeants et employés de divulguer le fait qu'une déclaration d'opération suspecte ou une information qui la concerne a été communiquée à la CRF.

32. Les autorités compétentes assurent un retour d'information convenable aux institutions financières, tant sur le plan général des typologies et tendances du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme en France, que sur le plan du retour d'information spécifique, suite aux déclarations d'opérations suspectes qu'ils effectuent. Il semble néanmoins que Tracfin devrait améliorer sa production de lignes directrices pour la détection d'opérations financières suspectes et produire des typologies sectorielles plus étoffées. Ceci vaut aussi bien pour le secteur financier⁹ que non-financier.

33. Les dispositions légales et réglementaires relatives à l'élaboration de procédures internes et au contrôle interne en matière de LAB/CFT apparaissent complètes et adéquatement détaillées dans la très grande majorité des secteurs d'activité financière. Tel est le cas en ce qui concerne les établissements de crédit, les établissements de paiement, les entreprises d'investissement, les entreprises d'assurances, les mutuelles, les institutions de prévoyance et les intermédiaires en assurance qui relèvent de la compétence de contrôle de l'ACP, ainsi qu'en ce qui concerne les entités relevant des compétence de contrôle de l'AMF. Concernant les intermédiaires en assurances, les dérogations prévues à l'article A310-7 du Code des assurances qui mettent en œuvre le principe de proportionnalité apparaissent raisonnables. Par contre, les mesures en place dans le secteur des changeurs manuels sont incomplètes.

34. D'après l'article L. 561-34, alinéa 1 du CMF, les institutions financières sont tenues d'appliquer dans leurs filiales et leurs succursales situées à l'étranger des mesures au moins équivalentes à celles prévues par le CMF en matière de vigilance à l'égard du client et de conservation des informations. L'article L. 561-34, alinéa 3, du CMF impose en outre aux organismes financiers français de communiquer à leurs succursales et à leurs filiales situées à l'étranger les mesures minimales appropriées en matière de

⁹ De telles lignes directrices ont été adoptées en 2010 en collaboration avec l'AMF et l'ACP.

LAB/CFT qui doivent être mises en œuvre. Cependant, les dispositions légales et réglementaires en vigueur n'énoncent pas explicitement l'obligation des organismes financiers d'attacher une attention particulière à la mise en œuvre des principes ci-dessus au sein de leurs filiales et succursales situées dans les pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les recommandations du GAFI.

35. Les dispositions légales et réglementaires applicables en France à l'encontre des banques fictives sont complètes au regard des exigences énoncées à la Recommandation 18 du GAFI.

36. La France a désigné deux autorités chargées de vérifier que les institutions financières respectent convenablement les obligations de LAB/CFT : l'ACP¹⁰ pour les établissements de crédit, les établissements de paiement, les entreprises d'investissement, les changeurs manuels, les entreprises d'assurance, les mutuelles, les institutions de prévoyance et les intermédiaires en assurances et l'Autorité des Marchés Financiers (AMF) pour les sociétés de gestion de portefeuille, les dépositaires centraux et les gestionnaires de systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers et les conseillers en investissements financiers. L'ACP et l'AMF sont dotées des pouvoirs qui leur sont nécessaires pour contrôler les institutions financières et s'assurer qu'elles respectent leurs obligations en matière de LAB/CFT.

37. En ce qui concerne les établissements de crédit, les entreprises d'investissement (y compris les sociétés de gestion de portefeuille) et les entreprises d'assurance, le contrôle du respect des règles en matière de LAB/CFT s'intègre dans l'exercice par l'ACP et par l'AMF de leurs compétences générales de contrôle prudentiel. Il s'ensuit que le contrôle spécifique en matière de LAB/CFT est exercé en conformité avec les principes généraux qui s'appliquent, selon le cas, au contrôle prudentiel (exercé par l'ACP) ou au contrôle du respect des obligations professionnelles résultant des lois, règlements et règles professionnelles (exercé par l'AMF). Inversement, les personnes en charge du contrôle prudentiel intègrent dans l'accomplissement de leurs tâches de contrôle en la matière les préoccupations et les accents liés à la LAB/CFT. De même, concernant les établissements de paiement, le contrôle du respect de leurs obligations en matière de LAB/CFT s'inscrit dans le cadre plus large du contrôle général de leurs activités par les autorités françaises. Concernant les changeurs manuels, le contrôle, dont la responsabilité est confiée à l'ACP, peut en outre bénéficier du concours de l'administration des douanes, ce qui apparaît de nature à favoriser l'efficacité du contrôle, compte tenu du nombre important et la dispersion géographique des personnes sujettes au contrôle.

38. Les autorités du secteur financier en France disposent de pouvoirs suffisants pour conduire leurs inspections (spécifiquement LAB/CFT ou non) et les exercent avec diligence. Notamment, les outils de contrôle permanent sur pièces dont elles se sont dotées (en particulier le recours aux questionnaires annuels en matière de LAB/CFT - QLB) sont apparus appropriés pour permettre l'exercice de ce type de contrôle avec efficacité. Ils constituent en particulier une composante efficace du contrôle de l'ACP sur laquelle s'articule et s'appuie le contrôle sur place. Ce dispositif de contrôle comporte en effet de manière coordonnée une articulation entre le contrôle permanent sur pièces et le contrôle sur place afin de rendre le système de supervision effectif et efficace. La qualité des contrôles exercés sur place apparaît également satisfaisante, notamment sur le plan des moyens mis en œuvre et de la profondeur des investigations menées lors de ces contrôles.

¹⁰ Il était trop tôt au moment de la visite sur place de juger de l'effectivité de la nouvelle autorité de contrôle prudentiel qui résulte de la fusion de la Commission bancaire (CB) et de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM).

39. La fréquence de ces contrôles sur place est allée diminuant ces dernières années mais une reprise de l'activité de ce type de contrôles a été planifiée en 2010 et 2011 afin de vérifier parmi les assujettis la mise en œuvre des nouvelles dispositions de LAB/CFT introduites en 2009. Les autorités indiquent que la nécessité de procéder à des contrôles sur place a été réduite par l'effet du travail préventif de détection et de résorption des manquements identifiés par les services du contrôle, tant sur pièces que sur place, qui a permis au fil des années de rehausser de manière significative et durable le niveau de conformité des assujettis avec leurs obligations LAB/CFT. Néanmoins, le nombre de contrôles pour certaines catégories d'organismes assujettis, en particulier, les changeurs manuels et les courtiers en assurances, devrait être nettement renforcé. En ce qui concerne le secteur des assurances, se pose la question des moyens humains dédiés au contrôle de la LAB/CFT, qui apparaissent trop limités au moment de la visite sur place. Cette question mérite certainement l'attention des autorités. L'AMF a récemment renforcé ses contrôles de sensibilisation aux questions de LAB/CFT et semble s'être engagée dans cette voie. Les contrôles LAB/CFT auprès des sociétés de gestion de portefeuille ont néanmoins diminué de 2005 à 2008 et ceux des conseillers en investissements financiers sont encore très timides.

40. Les conditions d'agrément, d'autorisation ou d'enregistrement préalable qui sont en vigueur en France à l'égard des institutions financières sont en adéquation avec les normes du GAFI. Les principes généraux applicables au contrôle des établissements de crédit, entreprises d'investissement, établissements de paiement et entreprises d'assurances, notamment sur le plan du contrôle des qualités d'honorabilité des actionnaires et des dirigeants, tant au moment de l'agrément que postérieurement, sont adéquates.

41. Dans le cadre de la LAB/CFT, toutes les autorités compétentes disposent d'un pouvoir de sanction adapté, et en ont fait, pour la plupart d'entre elles, un usage effectif, proportionné et dissuasif. Les sanctions peuvent être prononcées tant à l'encontre des institutions financières elles-mêmes qu'à l'encontre de leurs dirigeants et des personnes placées sous leur responsabilité. La gamme des sanctions disciplinaires auxquelles les autorités de contrôle peuvent recourir semble suffisamment large et dissuasive. En particulier, les sanctions prononcées au cours des années 2000 à 2009, le cas échéant confortées par le juge quant à l'interprétation des textes, a fourni une référence indiscutable et précise aux professions notamment bancaires sur ce qui était attendu en matière LAB/CFT en France. Néanmoins, l'effectivité des sanctions imposées par l'AMF dans le cadre de la LAB/CFT n'a pu être démontrée.

42. L'ordonnance n° 2009-866 du 15 juillet 2009 définit les services de transmission de fonds comme des services de paiement (article L. 314-1-II 6° CMF). Les services de paiement peuvent être fournis par les établissements de crédit mais aussi par les établissements de paiement¹¹. Les conditions d'agrément sont remplies et l'ACP tient à jour et rend publique la liste de ces deux catégories d'établissements qui fournissent un service de transmission de fonds ou de valeurs et tient également la liste des agents des établissements de paiement ou de crédit autorisés à opérer en leur nom des transferts de fonds. Enfin, il ne semble pas que la France se soit engagée dans la détection systématique et rationalisée d'activités de transmissions de fonds ou de valeurs non autorisées.

¹¹ Les établissements de paiement sont définis par l'article L.522-1 du CMF comme des personnes morales, autres que les établissements de crédit et autres que les personnes mentionnées au II de l'article L. 521-1, qui fournissent à titre de profession habituelle les services de paiement mentionnés à l'article L. 314-1 du CMF. Avant la transposition en droit français de la directive n°2007/64/CE du 13 novembre 2007 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, la transmission de fonds était considérée comme une opération de banque.

Mesures préventives – entreprises et professions non-financières désignées

43. Le dispositif anti-blanchiment et contre le financement du terrorisme issu du Code monétaire et financier s'applique aux entreprises et professions non financières comme suit: (1) les professionnels assurant des fonctions d'entremise immobilière; (2) l'ensemble des professions juridiques et judiciaires réglementées, dont les avocats et les notaires, et y compris les avocats fiduciaires¹²; (3) les représentants légaux et directeurs responsables de casinos; (4) les professions du chiffre, c'est-à-dire, les experts-comptables et les commissaires aux comptes; (5) les personnes se livrant habituellement au commerce ou organisant la vente de pierres précieuses et de métaux précieux; et (6) les domiciliataires d'entreprises¹³.

44. La commercialisation de jeux de casinos auprès des consommateurs français par le biais d'Internet était prohibée au moment de la visite sur place¹⁴. Les autorités précisent qu'en tant qu'elle est illégale en France, l'offre en ligne de jeux de casino aux consommateurs français échappe *de facto* aux obligations législatives et réglementaires auxquelles sont assujettis les casinos autorisés dits "en dur". Tout site en ligne proposant des jeux de casinos (autre que le poker depuis la loi du 12 mai 2010) est donc répertorié comme exerçant une activité non agréée et, à ce titre, est passible des mesures de répression. S'agissant plus particulièrement des casinos sur les navires de croisière, les dispositions de la loi du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français (RIF) ont instauré la possibilité d'ouvrir des casinos sur les bateaux de transport de personnes. Les autorités ont indiqué qu'aucun navire de croisière battant pavillon français ne proposait de jeux de casino au moment de la visite sur place.

45. Les personnes se livrant habituellement au commerce ou organisant la vente de pierres précieuses ou de matériaux précieux sont assujetties aux obligations de LAB/CFT. La norme du GAFI ne prévoit l'assujettissement de cette profession que dans le cadre de transactions en espèces d'un montant supérieur à 15 000 euros. La France a fait le choix d'un assujettissement sans condition de cette dernière (c'est-à-dire pour tout type de transaction) en couplant ce régime à l'interdiction de règlements en espèces supérieurs à 15 000 euros (article L.112-6 du CMF).

46. Les entreprises et professions non financières reprises à l'article 561-2 du CMF sont soumises aux mêmes obligations de vigilance à l'égard de la clientèle que les professions financières (identification du client, et le cas échéant du bénéficiaire effectif, recueil de l'objet et de la nature de la relation d'affaires, vigilance constante à l'égard de cette relation, vigilance réduite et vigilance complémentaire), sous réserve toutefois de dispositions spécifiques à l'égard des casinos (article L.561-5-III¹⁵) et des professions

¹² L'article 561-3 du CMF prévoit l'assujettissement des avocats aux obligations de LAB/CFT lorsque ces derniers participent à « la constitution, la gestion ou la direction de fiducies de droit français ou de droit étranger, ou de toute autre structure similaire » (cf. I 2° f) ainsi que lorsqu'ils agissent en « qualité de fiduciaire ».

¹³ Les domiciliataires d'entreprises ont pour activité de servir de siège aux autres entreprises inscrites au registre du commerce et des sociétés (RCS) ou au répertoire des métiers. A ce titre, les domiciliataires d'entreprises (qui peuvent être des personnes physiques ou morales) entrent dans la définition de « prestataires de services aux sociétés et fiducies » (« TCSP » en anglais) du GAFI.

¹⁴ La loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne a autorisé les opérateurs de jeux de poker en ligne.

¹⁵ Le nouvel article L. 561-13 du CMF, issu de l'ordonnance du 30 janvier 2009 précitée, prévoit que « les casinos sont tenus, après vérification, sur présentation d'un document probant, de l'identité des joueurs, de procéder à l'enregistrement de leurs noms et adresses lorsqu'ils échangent tous modes de paiement, plaques, jetons, tickets dont

judiciaires et juridiques (article L.561-3—II et III). L'article L.561-3-II prévoit en effet un régime dérogatoire au bénéfice des avocats (et des avoués) très extensif en ceci qu'il les exonère de l'ensemble des « dispositions du présent chapitre », c'est-à-dire non seulement de l'obligation déclarative (*cf. infra*) mais, également, des obligations de vigilance vis-à-vis de la clientèle dans de cadre de leurs activités qui se rattachent à une procédure juridictionnelle ou à l'occasion d'une consultation juridique (à moins que le client ne souhaite obtenir des conseils juridiques aux fins de blanchiment de capitaux).

47. Les dispositions légales à l'encontre des personnes politiquement exposées et les obligations portant sur la conservation des données d'identification de la clientèle applicables aux institutions financières s'appliquent aux professions non financières dans les mêmes termes, sous les réserves rappelées ci-dessus concernant les avocats. Un grand nombre des professions non financières s'approprient progressivement les obligations légales en développant des normes professionnelles sectorielles de qualité. Par contre, il semble que des efforts significatifs de sensibilisation demeurent nécessaires auprès des agents immobiliers et des joailliers.

48. L'obligation de déclaration des opérations ou tentatives d'opérations suspectées de blanchiment de fonds provenant d'activités passibles de plus d'un an d'emprisonnement ou de participer au financement du terrorisme, telle que prévue par la recommandation 13, s'impose, en vertu de l'article L.561-15 du CMF, aux entreprises et professions non financières assujetties au dispositif, comme aux institutions financières. Des modalités propres aux professions non financières ont été par contre prévues pour tenir compte de leur statut, de leur déontologie et de leur organisation professionnelle¹⁶. Il ressort clairement des statistiques disponibles que certaines professions non financières ne contribuent pas suffisamment à la LAB/CFT, par manque de sensibilisation à leurs obligations de LAB/CFT ou de compréhension de leur vulnérabilité au regard du blanchiment et du financement du terrorisme (agents immobiliers, joailliers). Les représentants des avocats ont également exprimé leur réticence à adhérer au cadre de la LAB/CFT tel que défini en France.

49. Globalement, les procédures et mesures de contrôle interne en matière de LAB/CFT applicables aux professions non financières (Recommandation 15) étaient très imparfaites voir inexistantes au moment de la visite sur place (cela était le cas des casinos, agents immobiliers, domiciliataires d'entreprises et joailliers). Dans le cadre de la Recommandation 21, les entreprises et professions non financières ne sont pas obligées par la loi d'inclure dans leur classification des risques les activités exercées avec des États ou territoires qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI, en dehors de l'hypothèse où l'État ou le territoire étranger concerné fait l'objet de contre-mesures formelles décidées par décret.

50. L'article R. 561-39 prévoit que les inspections de contrôle du respect par les casinos des obligations de LAB/CFT sont conduites par des agents de la police nationale chargés de la police des jeux. En pratique, cette formulation recouvre les agents du service central des courses et jeux (SCCJ), qui est rattaché à la direction centrale de la police judiciaire. Ce service exerce une mission de police administrative et de police judiciaire. Il veille au respect de la régularité et de la sincérité des jeux, ainsi

le montant excède un seuil fixé par décret ». Ce seuil a été relevé à 2 000 euros par séance depuis le décret n° 2009-1013 du 25 août 2009 publié le 27 août 2009.

¹⁶ Par exemple, pour les avocats, les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation et les avoués, la transmission des déclarations se fait en outre par le biais de l'autorité professionnelle propre à chacun de ses professionnels (bâtonnier ou président de l'ordre).

qu'à la protection des joueurs et à la défense des intérêts de l'État, et, dans le cadre juridique de l'enquête pénale, il participe à la répression du jeu illégal, quel qu'il soit, y compris sur Internet. Ces contrôles, avant le 10 décembre 2009 (date à laquelle le SCCJ a été désigné comme autorité compétente en matière de LAB/CFT) avaient vocation à s'appliquer au respect par les casinos d'une seule des obligations de la LAB/CFT, à savoir l'obligation de vigilance, en tant qu'obligation relevant de la réglementation des jeux dans les casinos. Ce pouvoir de contrôle a été étendu à toutes les obligations de LAB/CFT dans le cadre de l'ordonnance du 30 janvier 2009 et du décret du 10 décembre 2009.

51. L'activité des casinos en ligne (illégale en France en dehors du poker en ligne depuis mai 2010) est suivie par les services du ministère de l'Intérieur et plus particulièrement la sous direction des courses et des jeux. Les autorités indiquent que dès 2004, face à l'augmentation constante du nombre de sites de jeux illégaux et pour assurer le respect du principe de prohibition, le service central des courses et jeux a diligenté plusieurs enquêtes judiciaires. En septembre 2006, un Observatoire des jeux liés aux nouvelles technologies a été créé en son sein, lui permettant de développer des missions de détection, d'analyse et de recueil de renseignement opérationnel dans l'identification des sites illégaux. Les autorités indiquent qu'au total, une centaine de procédures judiciaires ont été diligentées par le SCCJ pour tenue de maison de jeu de hasard illégale ou publicité pour un site illégal. Elles reconnaissent cependant que les procédures engagées n'ont pratiquement pas abouti à des sanctions pénales, les juridictions nationales ayant beaucoup de difficultés à poursuivre les sociétés et les dirigeants exploitant ces sites internet, en pratique, basés à l'étranger.

52. Le principe général qui fonde le régime juridique français des casinos est celui de l'interdiction, conformément aux dispositions de la loi N° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard qui a repris les dispositions de l'article 410 de l'ancien code pénal. Ce n'est que par dérogation à ces dispositions que les autorisations de jeux peuvent être accordées. Le droit français prévoit un contrôle particulièrement complet sur les casinos. Celui-ci se caractérise d'une part, par l'existence d'une autorisation d'ouverture et de fonctionnement de chaque casino et, d'autre part, par le maintien résiduel d'une autorisation d'investissement pour les investisseurs étrangers.

53. En ce qui concerne les sanctions, la Commission nationale des sanctions, prévue par les articles L. 561-37 à L. 561-44 du CMF issus de l'ordonnance du 30 janvier 2009, est chargée de prononcer les sanctions disciplinaires pour manquement aux obligations de la LAB/CFT à l'encontre des casinos (mais aussi des agents immobiliers et des domiciliataires d'entreprises). Elle a vocation à être saisie par le ministère de l'intérieur, celui chargé de l'économie ou celui du budget, des manquements constatés lors des contrôles effectués par le SCCJ s'agissant des casinos et sociétés de jeux et par l'ARJEL directement pour les contrôles que cette autorité effectuera s'agissant des activités en ligne relevant de sa compétence, soit les paris sportifs, hippiques et le poker. Elle sera également saisie par la direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes (dite DGCCRF) qui est en charge du contrôle des agents immobiliers et des domiciliataires d'entreprises à des fins de LAB/CFT. La Commission nationale des sanctions dispose d'un large éventail de sanctions qui va de l'avertissement au retrait d'agrément ou de la carte professionnelle. La commission peut prononcer, soit à la place, soit en sus de ces sanctions, une sanction pécuniaire dont le montant est fixé en fonction de la gravité des manquements commis et ne peut être supérieur à cinq millions d'euros. Compte tenu de la nouveauté du régime des sanctions applicables aux casinos, aux agents immobiliers et aux domiciliataires d'entreprises pour manquement à leurs obligations de LAB/CFT, l'effectivité des mesures en place n'a pas pu être évaluée.

54. Suite à l'adoption de l'ordonnance du 30 janvier 2009, les autorités françaises ont repensé l'organisation du contrôle des professions non financières à des fins de LAB/CFT. Deux réalités se distinguent : d'un côté du spectre, les professions structurées et très organisées (notaires, avocats,

commissaires aux comptes, experts-comptables) qui possèdent une culture du contrôle et des règles disciplinaires et déontologiques structurantes et qui doivent désormais intégrer dans leurs contrôles routiniers (et méthodiques) la dimension de LAB/CFT ; de l'autre côté du spectre, les casinos, les agents immobiliers et les domiciliataires d'entreprises, professions non réglementées jusqu'en 2009 qui se voient assujetties à des règles de contrôles tout à fait nouvelles et à un régime de sanctions non encore testé. A ce titre, la question des contrôles des professions non financières et de leur mise en œuvre, efficace, proportionnée et dissuasive constitue un défi pour les autorités françaises. L'organisation des contrôles dans les territoires situés en outre-mer est globalement calquée sur celle qui prévaut en métropole, à quelques exceptions près dont la portée est difficile à cerner. Là aussi, le déploiement des contrôles à des fins de LAB/CFT n'est pas mesurable. Il semble essentiel que les autorités se penchent sur l'organisation de ces contrôles et la question de leur effectivité sur la totalité du territoire. Enfin, l'organisation des contrôles des professions non financières à des fins de LAB/CFT est très récente et il n'a pas été possible de juger des ressources techniques ou humaines et de leur adéquation avec les besoins du contrôle pour chaque profession.

55. Eu égard aux risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, le dispositif français de LAB/CFT s'applique, en sus des entreprises et professions non financières désignées par le GAFI : (1) aux sociétés de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques et marchands d'antiquités et d'œuvres d'art ; (2) à l'ensemble des professions juridiques et judiciaires réglementées en sus des avocats et des notaires (c'est-à-dire les huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires, administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires) et (3) aux groupements, cercles et sociétés organisant des jeux de hasard, des loteries, des pronostics sportifs ou hippiques sous réserve de dispositions spécifiques. Enfin, la France semble avoir une politique relativement active visant à encourager l'usage de moyens de paiement modernes et plus sûrs.

Personnes morales, constructions juridiques et organismes à but non lucratif

56. Le droit français reconnaît un nombre important de formes juridiques de personnes morales, essentiellement les sociétés commerciales, les sociétés civiles, les Groupements d'intérêt économique, les associations et les fondations. Il organise également une forme particulière de construction juridique, la fiducie.

57. La France compte sur les dispositions très complètes de son droit commercial (y compris les obligations d'immatriculation et de publicité du droit des sociétés français et les contrôles y afférant) et aux pouvoirs d'enquête des autorités compétentes pour obtenir les informations (ou y avoir accès) concernant les bénéficiaires effectifs et le contrôle des personnes morales. Les autorités de poursuite disposent de pouvoirs d'enquête exhaustifs. D'autres autorités compétentes telles que l'AMF peuvent mobiliser des moyens d'enquête importants et disposent d'outils de coopération internationale complets. Il convient également de noter que les activités de domiciliation d'entreprises sont soumises en France au dispositif de LAB/CFT depuis l'adoption de l'ordonnance en date du 30 janvier 2009 et donc aux obligations d'identification et de vérification de l'identité de leurs clients et des bénéficiaires effectifs et de conservation des données relatives à la clientèle.

58. Parmi les informations figurant au registre du commerce et des sociétés, se trouvent celles relatives aux organes de gestion de la société et aux associés. Si les informations relatives au bénéficiaire effectif (tel que défini par le GAFI) n'y figurent pas dans tous les cas en tant que telles, les informations utiles à leur identification sont disponibles pour la plupart des types de personnes morales : (1) en ce qui concerne les sociétés anonymes, lorsque les actionnaires sont des personnes physiques, la liste des souscripteurs mentionnant le nombre d'actions souscrites et versées par chacun d'entre eux est disponible ; (2) si l'une ou l'autre des fonctions de direction ou de gestion ou le pouvoir d'engager à titre habituel la

société est exercé par des personnes morales de droit français immatriculées au registre (à l'exception des fondations), sont enregistrées au greffe leur numéro SIREN ainsi que la mention RCS suivie du nom de la ville où se trouve le greffe où elles sont immatriculées. Ainsi, une traçabilité de l'information est possible dans un scénario de « chaîne de sociétés », au moins pour les sociétés immatriculées en France.

59. En France, les titres financiers sont dématérialisés depuis la loi de finances du 30 décembre 1981 (articles 94-I et 94-II) et de ses textes d'application (le titre de propriété n'est plus une action imprimée transmissible de la main à la main). L'article L. 211-3 du CMF reprend cette obligation générale en imposant l'inscription en compte de tous les titres, quel que soit leur émetteur (public ou privé), quelle que soit leur forme (nominative ou au porteur), soit auprès de la société émettrice, soit par d'un intermédiaire financier mentionné à l'article L. 542-1 du CMF. Si l'inscription en compte est obligatoire pour tous les titres, les titres au porteur continuent à subsister sous cette dénomination.

60. En France, ce qui distingue un titre nominatif d'un titre au porteur, ce n'est pas sa représentation matérielle mais l'identité de l'organisme qui en assure la conservation. S'il s'agit d'un titre dont le propriétaire peut, dans certaines limites, rester anonyme à l'égard de l'émetteur, un tel titre ne peut en aucun cas faire l'objet d'une représentation physique. Il convient encore de préciser que, si les titres doivent être inscrits au nom de leur propriétaire, soit dans le compte ouvert auprès de la société émettrice soit dans le compte ouvert auprès de l'intermédiaire, cette règle ne s'applique pas dans le cas d'investisseurs étrangers pour le compte desquels tout intermédiaire peut être inscrit.

61. Via la dématérialisation des titres financiers (*cf. supra*), la France a pris des mesures permettant de réduire les risques liés à l'anonymat des actionnaires, ceux-ci étant plus facilement identifiables et d'assurer ainsi une meilleure traçabilité des mouvements de ces titres. Par contre, la problématique de l'identification des actionnaires non résidents reste d'actualité.

62. L'analyse de ces mesures de transparence conduit à les considérer largement conformes aux Standards du GAFI en ce qui concerne la connaissance des bénéficiaires effectifs et le contrôle des personnes morales.

63. La loi n°2007-211 du 19 février 2007 a institué la fiducie en France. Le dispositif a ensuite été modifié par l'article 18 de la loi de modernisation de l'économie n° 2008-776 du 4 août 2008 puis par l'ordonnance n° 2009-112 du 30 janvier 2009. Pour rappel, les institutions ou entreprises qui gèrent à titre professionnel des trusts étrangers en France ou depuis la France sont soumis aux dispositions de la LAB/CFT, sans considération du lieu de situation des actifs du trust ou de l'ordre juridique dans lequel le trust a été constitué.

64. La fiducie est régie aux articles 2011 et suivants du Code civil. L'article 2011 du Code civil dispose que « la fiducie est l'opération par laquelle un ou plusieurs constituants transfèrent des biens, des droits ou des sûretés, ou un ensemble de biens, de droits ou de sûretés, présents ou futurs, à un ou plusieurs fiduciaires qui, les tenant séparés de leur patrimoine propre, agissent dans un but déterminé au profit d'un ou plusieurs bénéficiaires". La fiducie doit être établie par la loi ou par contrat, ou par acte notarié. Elle doit être expresse (article 2012 du même Code), et a une durée maximale de 99 ans à compter de la signature du contrat (article 2018 dudit code).

65. L'article 2020 du Code civil prévoit la création d'un registre des fiducies. Le décret 2010-219 du 2 mars 2010 porte création du « registre national des fiducies ». L'article 1er du décret prévoit que le traitement automatisé de données afférant aux fiducies « a pour finalité de centraliser les informations relatives aux contrats de fiducie nécessaires pour faciliter les contrôles permettant la lutte contre l'évasion fiscale, le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ».

66. La fiducie met en relation trois acteurs : le « constituant », le « fiduciaire » (qui est soit une banque, soit une assurance, soit un avocat) et le bénéficiaire final (qui peut être la même personne que le constituant). Le montage d'une fiducie permet de faire transiter légalement l'argent du patrimoine du constituant vers un patrimoine d'affectation. Afin de limiter les risques inhérents à cette structure juridique, la loi instituant la fiducie a encadré ce dispositif par plusieurs mécanismes : (1) l'obligation de mentionner, à peine de nullité du contrat, l'identité du ou des bénéficiaires dans le contrat de fiducie ou à défaut les règles permettant leur désignation ; (2) la mise en place de mesures destinées à assurer la publicité des fiducies et la reconnaissance d'un droit de communication élargi au profit des autorités de contrôle, fiscales et judiciaires, afin de garantir la transparence du mécanisme ; (3) la limitation de l'exercice de la fonction de fiduciaire à certaines professions : avocats et organismes financiers réglementés, tous soumis au dispositif de LAB/CFT ; (4) des mesures empêchant la constitution d'une fiducie dans le seul but d'échapper aux obligations fiscales. Ainsi, pour les impôts directs, les résultats de la fiducie sont imposés sur le patrimoine du constituant pendant la durée du contrat de fiducie et tant que les biens n'auront pas été transmis à un bénéficiaire. Seuls les impôts liés à l'activité du fiduciaire sont payés par celui-ci.

67. Au moment de la visite sur place, les autorités dénombreaient la création de seulement quatre fiducies de droit français. En créant la fiducie, la France a mis en place une série de mécanismes visant à encadrer les risques inhérents à cette structure juridique. La création d'un registre national des fiducies est une initiative très importante qui impose un niveau de transparence satisfaisant. Il est par contre trop tôt pour apprécier l'effectivité du régime en place.

68. Le secteur à but non lucratif en France est composé d'associations (la France compte environ 1,5 million d'associations) ou de fondations (1 500 environ). Ces deux formes d'organismes à but non lucratif sont soumises à une législation et une réglementation spécifiques. Les autorités françaises conçoivent leur analyse et contrôle du secteur associatif et de ses possibles perméabilités au risque de financement du terrorisme comme reposant sur plusieurs moyens d'actions complémentaires : (1) le renforcement des capacités d'analyse et de connaissance du secteur associatif. En ceci, la création du Répertoire National des Associations permettra de dégager des données chiffrées plus fiables et à jour sur ce secteur (un arrêté du 14 octobre 2009 a autorisé la création du RNA dont la mise en œuvre n'a pas pu être évaluée) ; (2) un meilleur encadrement du fonctionnement des associations et des fondations (notamment au niveau financier) afin de renforcer la vigilance à leur égard ainsi que leur contrôle, notamment dans leur maniement de fonds ; (3) une action des services de renseignements permettant d'assurer un certain suivi du secteur associatif au regard du risque de financement de terrorisme. La France devrait néanmoins conduire des examens spécifiques périodiques sur la situation des organismes à but non lucratif au regard des risques de financement de terrorisme. La France devrait également prendre des mesures de sensibilisation des associations au risque d'utilisation abusive à des fins de financement du terrorisme. Les obligations de conservation des documents devraient être plus lisibles et harmonisées.

Coopération nationale et internationale

69. Le ministère chargé de l'économie définit les grandes lignes du dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Au sein de ce ministère, la direction générale du Trésor (DG Trésor) anime et coordonne les différents intervenants du dispositif, tant au plan national qu'international. Au plan national, la DG Trésor impulse et coordonne les travaux de rédaction du dispositif législatif et réglementaire. L'ensemble des intervenants (administrations, autorités de contrôle, cellule de renseignement financier) a vocation à participer, pour ce qui les concerne, à la rédaction de ces textes. En tant que de besoin, les organisations professionnelles sont également consultées, en amont et au cours de ces processus. Ce schéma est complété par des mécanismes de coopération de nature plus bilatérale. Au niveau interinstitutionnel, un Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, de nature interministérielle, a été créé le 18 janvier 2010. Il a

vocation a (1) à assurer une meilleure coordination entre services de l'État et autorités de contrôle sur le sujet de la LAB/CFT et à renforcer l'efficacité de celle-ci ; (2) permettre une meilleure information des professionnels ; (3) proposer des améliorations à apporter au dispositif national de LAB/CFT; et (4) suivre l'élaboration et la mise à jour régulière d'un document de synthèse sur la menace de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. La création de ce Conseil constitue un jalon important dans la perspective d'un renforcement de la coopération intra-services et la coordination avec les différentes autorités de contrôle LAB/CFT. Le rapport d'évaluation souligne également le besoin d'une meilleure coordination entre les différentes autorités en charge des poursuites et un renforcement du dialogue entre Tracfin et ces mêmes autorités. Enfin, la France devrait mettre en place un dispositif de mesure de l'efficacité globale de son régime de LAB/CFT sur l'ensemble de son territoire.

70. La France a signé et approuvé la Convention de Vienne de 1988 sur le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes. Elle a signé et ratifié la Convention de Palerme de 2000 contre la criminalité transnationale organisée. La France a mis en œuvre pour une large part ces conventions à une réserve près (l'incrimination en droit français de l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens dont celui qui les acquiert, les détient ou les utilise sait, au moment où il les reçoit, qu'ils sont le produit du crime, est couverte en droit français par l'infraction de recel, qui est plus restrictive que celle du blanchiment. La France a signé et ratifié la Convention de 1999 pour la répression du financement du terrorisme et dispose d'un arsenal juridique très complet pour incriminer l'infraction de financement du terrorisme. Des mesures ont été mises en place pour mettre en œuvre les résolutions 1267 et 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies mais s'avèrent globalement insuffisantes (*cf. supra*).

71. Le système juridique français de l'entraide judiciaire se caractérise par la supériorité de la convention internationale sur la loi, sous réserve de l'application de la convention par les autres parties. En matière d'entraide, trois cadres juridiques sont possibles : les conventions multilatérales, les conventions bilatérales et, en l'absence de toute convention, le principe de réciprocité. La France est partie à un certain nombre d'instruments multilatéraux qui contiennent des dispositions en matière d'entraide judiciaire pénale. Elle est également partie à des instruments régionaux sur l'entraide judiciaire telle que la Convention européenne d'entraide judiciaire du 20 avril 1959 et la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne du 29 mai 2000 et son protocole du 16 octobre 2001. La France poursuit le développement d'une politique active de négociation de nouveaux accords bilatéraux destinés à renforcer, à simplifier et à améliorer le cadre juridique des relations d'entraide en matière pénale.

72. L'entraide peut être accordée en France pour toutes les infractions pénales. L'entraide peut intervenir à tout stade de la procédure pénale, qu'il y ait eu ou non déjà une inculpation. Les demandes d'entraide émanant des autorités judiciaires étrangères dans ce cadre sont exécutées « selon les règles de procédure prévues par le code français de procédure pénale » sauf si la demande d'entraide précise qu'elle doit être exécutée selon les règles de procédure expressément indiquées par les autorités compétentes de l'État requérant. Les dispositions propres à l'entraide entre la France et les autres États membres de l'Union européenne sont définies à l'article 695 du Code de procédure pénale. Le bureau de l'entraide pénale internationale reçoit et achemine toutes les demandes de coopération pénale dont les instruments conventionnels prévoient qu'elles sont adressées ou reçues par le Ministère de la Justice. Les demandes d'entraide françaises peuvent également être présentées par un membre du Parquet ou, si elles se rapportent à un acte d'instruction, par un magistrat instructeur. La France est en mesure de proposer un large éventail de mesures d'entraide judiciaire pour les enquêtes, les poursuites et les procédures connexes ayant trait au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme. Le droit français prévoit des circonstances précises dans lesquelles l'entraide judiciaire ne peut avoir lieu. Ces conditions ne semblent pas déraisonnables, disproportionnées ou indûment restrictives. La France ne semble pas faire un usage déraisonnable de la condition de double incrimination dans le contexte de l'entraide judiciaire.

73. La France estime que les conditions de fonctionnement de l'entraide judiciaire ont notablement évolué au cours des dernières années. Le recours de plus en plus important aux transmissions directes d'autorité judiciaire à autorité judiciaire fait que le service central d'entraide n'a plus le monopole de la matière qu'il a exercé jusqu'aux années récentes. C'est ainsi qu'en matière d'entraide, l'orientation générale va désormais dans le sens d'une exécution plus rapide et systématique de toute demande d'entraide, notamment de celle émanant d'un pays de l'Union européenne. A titre positif également, la France a encouragé le développement du nombre de magistrats de liaison sur son territoire et dans les pays tiers. Il demeure par contre très difficile de déterminer l'efficacité du régime d'entraide en l'absence de statistiques adéquates. La capacité de la France à répondre efficacement et en temps utile aux demandes d'entraide judiciaire formulées par des pays étrangers concernant l'identification, le gel, la saisie ou la confiscation de biens ou produits découlant de la commission d'une infraction n'a pas été établie. L'adoption de la loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 à ce titre devrait contribuer à renforcer les capacités de la France à répondre à ses obligations internationales en la matière. Enfin, il convient de souligner à nouveau la question du manque de moyens mis à la disposition de l'autorité judiciaire.

74. La France ne subordonne pas l'extradition à l'existence d'une convention et peut extraditer sur la base de la réciprocité. La France est partie à la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957, à la Convention européenne pour la suppression du terrorisme du 27 janvier 1977 ainsi qu'à une cinquantaine de traités bilatéraux. La France a introduit le mandat d'arrêt européen, prévu par la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002, dans la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité. L'infraction de blanchiment de capitaux et l'infraction du financement du terrorisme peuvent donc donner lieu à extradition. La France ne semble pas faire un usage déraisonnable de la condition de double incrimination dans le contexte de l'extradition. En règle générale, la France n'extrade pas ses nationaux. Elle peut toutefois les extraditer mais uniquement à des fins de poursuites pénales sous réserve de réciprocité dans le cadre de la procédure simplifiée d'extradition entre les États membres de l'Union européenne. Autrement, la France peut refuser l'extradition de ses nationaux sans s'engager à poursuivre le fait à l'origine de la demande.

75. La France devrait déployer plus d'efforts pour traiter les demandes d'extradition hors Union européenne (et Suisse) dans de meilleurs délais. Comme la France n'extrade pas ses nationaux, elle devrait également alléger les conditions de l'application des poursuites à leur encontre. Il est recommandé que la France maintienne des statistiques complètes sur le nombre de demandes d'extradition actives et passives, acceptées et refusées, les délais d'exécution ainsi que les motifs de refus, qui ont été formulées en matière de blanchiment et de financement du terrorisme.

76. Tracfin dispose des moyens juridiques et légaux adéquats pour coopérer avec les CRF étrangères. La seule réserve à signaler concerne sa capacité à accorder une assistance à ses homologues qui soit dans tous les cas rapide, constructive et efficace. Les autres autorités compétentes disposent également d'instruments adéquats de coopération avec leurs homologues étrangers. S'agissant du secteur bancaire, les délais de réponse aux demandes de coopération formulées par des autorités étrangères semblent raisonnablement courts, tenant compte tout à la fois du caractère d'urgence de la demande et de la complexité de la question. S'agissant de l'AMF, les délais de réponses aux demandes d'assistance de ses homologues étrangères et compte tenu en particulier de leur caractère d'urgence ou de leur complexité, apparaissent satisfaisants.

Ressources et statistiques

77. Les moyens humains, financiers et techniques alloués aux autorités compétentes dans la LAB/CFT ne sont globalement pas satisfaisants. Tout d'abord, les ressources mises à la disposition de la justice et des autorités de poursuite pour traiter des affaires de blanchiment de capitaux et de financement

de terrorisme sont insuffisantes. Les efforts de formation dans la magistrature eu égard à la LAB/CFT et aux aspects de la confiscation et de la coopération internationale en matière pénale en particulier sont insuffisants. En ce qui concerne la CRF, il semble que le nombre d'analystes affectés à l'analyse approfondie des déclarations de soupçons n'est pas satisfaisant. Les moyens déployés pour le contrôle des entreprises d'assurance (y compris les intermédiaires en assurance) sont insuffisants. Enfin, les moyens de contrôle mis à la disposition des autorités de surveillance des professions non financières n'ont pas pu être évalués.

78. La France devrait déployer des moyens plus importants de collecte de statistiques. Il n'existe pas de statistiques judiciaires sur les saisies et confiscations en matière de blanchiment et de financement du terrorisme ou en rapport avec les infractions sous-jacentes (avec une réserve en matière de trafic de stupéfiants). Les statistiques collectées sur le nombre d'enquêtes et de poursuites pour blanchiment de capitaux et financement de terrorisme sont insuffisantes. Aucune statistique n'est collectée en ce qui concerne le nombre de demandes d'entraide acceptées ou refusées et les délais de réponse et aucune donnée n'est collectée en ce qui concerne le nombre de demandes d'extradition actives et passives, acceptées et refusées, les délais d'exécution ainsi que les motifs de refus, qui ont été formulées en matière de blanchiment et de financement du terrorisme. Les autorités devraient corriger ces lacunes.

RAPPORT D'ÉVALUATION MUTUELLE

1. INFORMATION GÉNÉRALE

1.1 Informations générales sur la France

Général

79. La France a une superficie de 670 922 km² (outre-mer compris). Elle est le troisième plus grand pays d'Europe par sa superficie terrestre (après la Russie et l'Ukraine). La France métropolitaine est située à une des extrémités occidentales de l'Europe. Elle est bordée par la mer du Nord au nord, la Manche au nord-ouest, l'océan Atlantique à l'ouest et la mer Méditerranée au sud-est ; la France est le seul pays européen à posséder quatre façades maritimes. La France métropolitaine comprend plusieurs îles, notamment la Corse. Le domaine maritime de la France est l'un des plus vastes au monde (environ 10 millions de km² de superficie)¹⁷. La France possède des frontières terrestres avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Suisse, l'Italie, Monaco, l'Espagne et Andorre mais également le Brésil, le Suriname et Saint-Martin (Royaume des Pays-Bas). La France possède également de nombreux territoires situés en-dehors du continent européen, couramment appelés France d'outre-mer comme suit (cf. infra) :

- sur le continent sud-américain : la Guyane ;
- dans l'océan Atlantique : la Guadeloupe, la Martinique, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy ;
- dans l'océan Pacifique : la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna, Clipperton ;
- dans l'océan Indien : la Réunion, Mayotte¹⁸ et le territoire des « Terres australes et antarctiques françaises » ou « TAAF » composé de quatre districts (Kerguelen, Crozet et îles Saint-Paul et Amsterdam situés au sud de l'océan Indien et les îles Éparses dans le canal du Mozambique) ;

¹⁷ La France dispose de frontières exclusivement maritimes avec les pays suivants : Australie, Barbade, Canada, Comores, Dominique, Fidji, Kiribati, Madagascar, Maurice, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, Sainte-Lucie, Salomon, Samoa, Seychelles, Tonga, Tuvalu, Vanuatu et Venezuela.

¹⁸ Mayotte est une collectivité territoriale. La révision constitutionnelle de mars 2003 l'a transformée en collectivité territoriale, mais c'est la loi organique du 21 février 2007 qui a actualisé son statut tout en lui laissant le même nom. Le conseil général, assemblée de Mayotte élue pour six ans, gère les affaires de la collectivité. Le 18 avril 2008, le

- en Antarctique : Terre Adélie (qui constitue le cinquième district des « TAAF »¹⁹).

80. Il convient dès à présent d'indiquer que la République française est une et indivisible. L'unité et l'indivisibilité de la France constituent un principe politico-juridique intangible et fondateur, posé dès l'article 1^{er} de la Constitution. En outre, il faut observer que si ces territoires présentent une réelle diversité géographique et démographique (près de 6000 habitants à St Pierre et Miquelon pour près de 400 000 habitants à la Guadeloupe), leur poids total au sein du pays demeure très réduit en termes démographiques, mais aussi et surtout économiques et financiers, comme illustré par leurs parts respectives :

- démographique : environ 3,9 % de la population française totale ;
- économique : 1,8 % du PIB français ;
- en termes de revenus : le PIB par habitant est proche de la moitié du PIB par habitant en métropole;
- et au niveau financier : 0,01 % du total de bilan des activités bancaires françaises et 0,6 % des cotisations d'assurance-vie et de capitalisation en France.

81. Le français est « la langue officielle de la République » depuis la loi constitutionnelle de 1992. La République française comptait 65 447 374 habitants au 1er janvier 2010, dont 62 793 732 en métropole, soit près de 1 % de la population mondiale et une densité moyenne de la population relativement faible à l'échelle de l'Europe occidentale, ce qui la place au 20^e rang mondial et au 2^e rang de l'Union européenne, derrière l'Allemagne. Les Françaises et les Français bénéficient d'une des espérances de vie les plus longues du monde (77 ans pour les hommes et 84 ans pour les femmes en mars 2010).

Économie

82. La France est la cinquième puissance économique mondiale. Son produit intérieur brut (PIB) était de 1 950 milliards d'euros en 2008, le PIB par habitant s'élevant à 30 587 euros. L'économie française bénéficie d'une forte productivité horaire (supérieure de 37 % à la moyenne de l'UE), qui compense en partie un taux d'emploi et une durée de travail inférieurs à la moyenne.

83. L'économie française est dominée par les services, qui représentaient 77,5 % de la valeur ajoutée totale en 2008. La France reste néanmoins la première puissance agricole européenne, et le deuxième producteur industriel, derrière l'Allemagne. Enfin, la part des activités financières s'élève à 4,4 % de la valeur ajoutée, un chiffre proche de la moyenne européenne.

conseil général a adopté à l'unanimité une résolution sur la modification du statut de Mayotte et son accession au régime des DOM-ROM. Elle a été suivie d'une consultation de sa population, le 29 mars 2009, qui a approuvé à 95 % des voix cette évolution statutaire. Celle-ci devrait se concrétiser en 2011.

¹⁹ Les « TAAF » n'ont jamais eu de population autochtone et ne sont pas habitées (hors présence militaire et scientifique).

Organisation administrative

84. L'organisation territoriale de la France comprend trois niveaux d'administration, la *commune* (on en dénombre 37 000), le *département* (la France compte 100 départements, dont 96 en métropole et 4 outre-mer, à savoir la Martinique, la Guadeloupe, la Réunion et la Guyane) et la *région* (la France compte 26 régions, dont 22 en métropole et 4 outre-mer qui coïncident avec les 4 départements d'outre-mer ou DOM), qui sont à la fois des circonscriptions administratives de l'État et des collectivités territoriales décentralisées²⁰. A ces collectivités s'ajoutent *les territoires d'outre-mer* ainsi que les *collectivités territoriales* à statut particulier (Paris, Marseille et Lyon, la Corse, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon). On observe également un développement important des Établissements publics de coopération intercommunale ou EPCI²¹.

Organisation constitutionnelle

85. La Constitution française actuellement en vigueur est celle de la V^e République. Elle a été approuvée par le référendum du 28 septembre 1958 et porte la date de sa promulgation par le Président de la République : le 4 octobre 1958. Elle a fait depuis lors l'objet de maintes révisions partielles. L'une des plus importantes est celle opérée par la loi constitutionnelle du 6 novembre 1962. Cette révision instaure l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. Les effets de cette réforme ont été renforcés par l'adoption en 2000 du quinquennat présidentiel qui s'est substitué au septennat. D'autres révisions ont eu pour objet d'adapter la Constitution à la construction européenne et de prendre acte du transfert à l'Union européenne de compétences relevant de l'exercice de la souveraineté nationale. Enfin, en 2008, une réforme d'une grande ampleur a eu pour objet de rééquilibrer le fonctionnement des institutions en faveur du Parlement et de renforcer la protection des droits des citoyens.

86. La Constitution de 1958 met le Président de la République au premier rang des institutions qu'elle décrit. Selon la Constitution (article 5), le Président « assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités ». Le chef de l'État est « le chef suprême de l'exécutif ». Certes, cette constitution demeure un régime parlementaire marqué par la collaboration entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, avec un Gouvernement dirigé par un Premier Ministre responsable devant le Parlement.

87. Composé de l'Assemblée nationale et du Sénat (principe du bicamérisme), le Parlement « vote la loi. Il contrôle le Gouvernement et évalue les politiques publiques » (article 24 de la Constitution dans la rédaction de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008). Les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder 577, sont élus au suffrage universel direct pour une durée de cinq ans, sauf dissolution anticipée de l'Assemblée nationale (qui fait partie des « pouvoirs propres » du Président de la République). Les sénateurs, dont le nombre ne peut excéder 348, sont élus pour six ans au suffrage indirect par les membres des assemblées des collectivités territoriales dont le Sénat assure la représentation ; il est permanent et se renouvelle par moitié tous les trois ans. La Constitution de 1958 a apporté deux

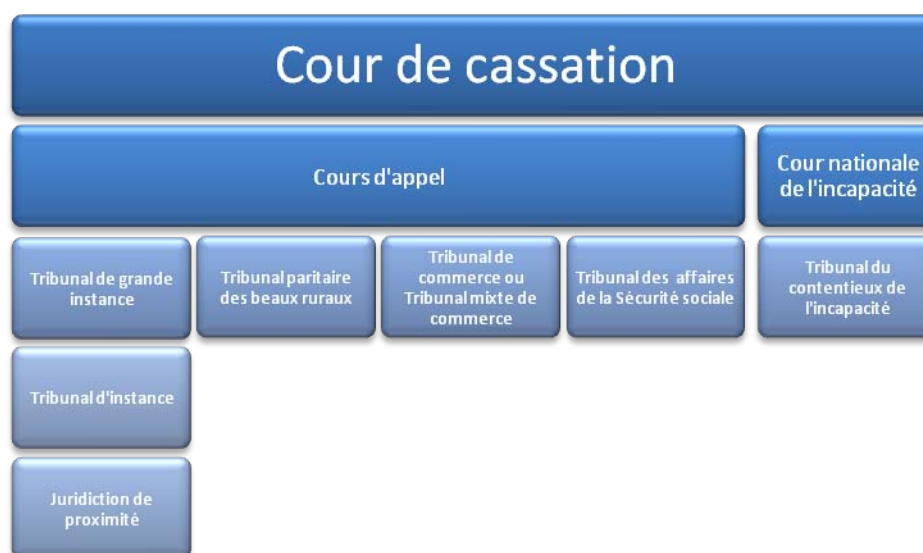
²⁰ Sur le plan juridique, une collectivité territoriale décentralisée est une personne morale de droit public disposant de compétences propres et d'une certaine autonomie par rapport au pouvoir central.

²¹ Un EPCI est une structure administrative française regroupant des communes ayant choisi de développer un certain nombre de compétences en commun, comme par exemple les transports en commun, l'aménagement du territoire ou la gestion de l'environnement. Ils se sont particulièrement développés depuis la loi Chevènement (juillet 1999).

innovations majeures par rapport aux Républiques précédentes : l'attribution au Gouvernement de prérogatives importantes dans la direction des travaux des assemblées (ce qu'on appelle le parlementarisme rationalisé) et le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel dans des domaines qui relevaient antérieurement de la seule compétence du Parlement. Le Conseil constitutionnel intervient dans quatre domaines qui relevaient avant 1958 de la compétence des assemblées, notamment le contrôle de constitutionnalité²².

Organisation judiciaire

88. *Les juridictions civiles.* Les juridictions civiles règlent des litiges entre personnes en appliquant des lois qui n'entraînent pas de sanctions pénales (Code civil, Code du travail, Code de commerce ...). Ces litiges ne sont pas des infractions. Pour tout jugement, il existe un second degré de juridiction. Le schéma de l'ordre judiciaire français en matière civile est le suivant :



89. La Cour de cassation est la plus haute juridiction de l'ordre judiciaire. Elle est unique et siège à Paris. Elle est constituée de six chambres (une chambre criminelle et cinq chambres civiles). Toute personne s'estimant lésée par un jugement, peut former un pourvoi devant cette cour. La mission de cette cour n'est pas de rejurer une affaire, mais de vérifier si, dans le déroulement du procès, le droit a bien été respecté (le délai de vérification est de deux mois pour une affaire civile, de cinq jours pour une affaire pénale). Si ce n'est pas le cas, la décision de justice est cassée et l'affaire est rejugée par la juridiction compétente.

²² Le contrôle de constitutionnalité est abstrait, facultatif pour les lois ordinaires ou les engagements internationaux, obligatoire pour les lois organiques et les règlements des assemblées parlementaires. Il s'exerce par voie d'action après le vote par le Parlement mais avant la promulgation de la loi, la ratification ou l'approbation d'un engagement international et l'entrée en vigueur des règlements des assemblées.

90. *Les juridictions pénales.* On distingue deux catégories de juridictions pénales : les juridictions d'instruction et les juridictions de jugement. Les *juridictions d'instruction* sont aux mains du juge d'instruction qui siège au Tribunal de Grande Instance (TGI) et dispose de pouvoirs considérables. Il rassemble et examine les preuves de l'infraction. Il prend toutes les mesures utiles à la manifestation de la vérité et instruit à charge et à décharge. (cf. Section 2.6 du rapport). La juridiction d'instruction dispose d'un deuxième degré de juridiction, la chambre de l'instruction. Sa saisine est obligatoire avant qu'une affaire criminelle soit renvoyée en cour d'assises. Les *juridictions de jugement* sont au nombre de trois et jugent, chacune, des infractions pénales spécifiques :

- Le tribunal de police : il juge, dans le cadre du tribunal d'instance, les infractions les moins graves ou contraventions ;
- Le tribunal correctionnel : il juge, dans le cadre du TGI, des infractions plus graves ou délits. La décision appartient à trois magistrats (deux juges et le Président du tribunal) ou à un juge unique pour les délits les moins graves. Le procureur de la République ou un substitut requièrent la peine.
- La cour d'assises. Il existe une cour d'assises par département; elle juge les crimes (meurtre, assassinat, viol, braquage). Sa composition est complexe : elle comprend la cour (trois juges), le parquet (avocat général ou procureur de la République), le greffier (retranscription de l'audience), le jury composé de neuf jurés (citoyens tirés au sort à partir des listes électorales). Elle siège par session de quinze jours maximum, une fois par trimestre. Ses décisions sont des arrêts qui ne sont pas susceptibles d'appel car ils sont rendus par "le peuple souverain". Depuis le 1er janvier 2001, les verdicts des cours d'assises peuvent faire l'objet d'un appel devant une nouvelle cour d'assises composée de 3 juges professionnels et de 12 jurés.
- La cour d'assises spéciale : exception du droit français, la cour d'assises spéciale (parce que spécialement composée) est compétente pour statuer sur les crimes commis en matière de terrorisme et de trafic de stupéfiants en bande organisée. Cette cour d'assises spécialement composée, ne réunit que des magistrats professionnels : 7 en première instance, et 9 en appel. C'est une cour d'assises spécialement composée, qui siège à Paris, qui juge l'ensemble des crimes terroristes commis sur le territoire national.

91. Existe également une juridiction des mineurs. Pour tout jugement, il existe un second degré de juridiction. Le schéma de l'ordre judiciaire français en matière pénale est comme suit :

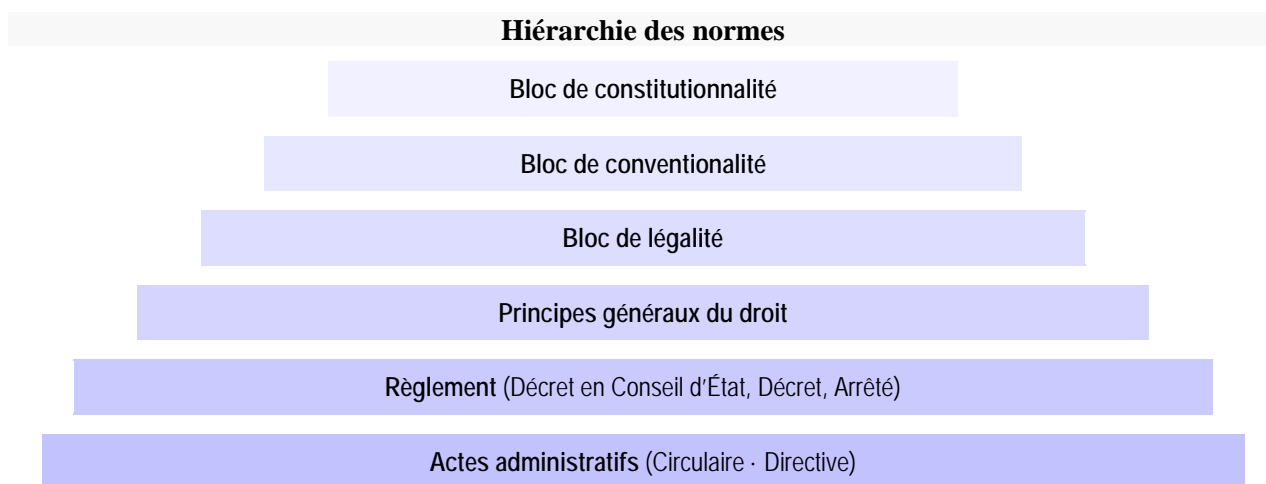


L'ordre administratif

92. La justice administrative a été créée pour faire respecter le droit par les administrations et réparer les dommages que celles-ci auraient pu causer. La justice administrative comporte trois niveaux de juridictions : (1) les tribunaux administratifs sont les juridictions compétentes de droit commun en première instance. Il en existe 41, au moins un par région. C'est à eux que le requérant doit d'abord s'adresser ; (2) les cours administratives d'appel sont les juridictions compétentes pour statuer en appel, à la demande d'une personne privée ou d'une administration, contre un jugement de tribunal administratif. Elles sont au nombre de 8 ; et (3) le Conseil d'État, la juridiction suprême de l'ordre administratif, est le juge de cassation des arrêts rendus par les cours administratives d'appel. Il ne juge pas une troisième fois le litige mais vérifie le respect des règles de procédure et la correcte application des règles de droit par les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel.

Hierarchie des normes

93. La République française procède d'une conception du droit qui fait de la hiérarchie des normes le pilier central du respect du droit par chacune des institutions politiques. Pour garantir l'État de droit, c'est-à-dire la soumission de toute autorité au droit, chacune des normes est assujettie au respect des normes de rang supérieur dans une hiérarchie prédéfinie. Au sommet de cet édifice se trouve la Constitution qui ne peut être modifiée que selon des voies particulièrement solennelle et rigides (initiative réservée au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement ; approbation par les deux assemblées, puis soumission au référendum, ou approbation par le Parlement réuni en Congrès qui doit approuver le projet à la majorité des trois-cinquièmes). Les sources du droit peuvent être schématisées comme suit :



- Le *bloc de constitutionnalité* inclut la Constitution de 1958, le préambule de la Constitution de 1946, la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, la Charte de l'environnement (depuis le 1er mars 2005), les principes à valeur constitutionnelle (par ex, continuité de l'Etat et du service public, égalité de traitement devant la loi) et les objectifs à valeur constitutionnelle (par ex, intelligibilité de la loi).
- Le *bloc de conventionalité* est constitué du droit international c'est-à-dire des traités et conventions internationales à l'exclusion de la coutume mais aussi (pour la France comme pour tous les États

membres de l'Union Européenne) du droit communautaire, c'est-à-dire les traités et le droit dérivé, directives et règlements (les règlements sont applicables directement et de plein droit uniformément en Europe);

- La notion de *bloc de légalité* a été dégagée par la doctrine juridique administrative française. Dans la hiérarchie des normes de Droit, le bloc de légalité comprend : les lois organiques ; les lois ordinaires ; les ordonnances ; les règlements autonomes. Le bloc de légalité est soumis aux dispositions qui forment le bloc de constitutionnalité et le bloc de conventionalité, et il soumet lui-même par ses dispositions les principes généraux du droit et les actes administratifs ;
- Les *principes généraux du droit* (ou PGD) sont des règles de portée générale qui répondent officiellement à trois critères : (1) ils s'appliquent même en l'absence de texte ; (2) ils sont dégagés par la jurisprudence ; (3) ils ne sont pas créés de toutes pièces par le juge mais « découverts » par celui-ci à partir de l'état du droit et de la société à un instant donné : en effet, en droit français, les juges n'ont pas le pouvoir de créer des normes (en vertu du principe dit « de la prohibition des arrêts de règlement », inscrit à l'article 5 du Code civil français). Traditionnellement, la place des principes généraux du droit est très réduite dans le droit civil, qui est essentiellement codifié, et beaucoup plus large dans le droit administratif, qui est largement jurisprudentiel ;
- Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire (article 37 de la Constitution). Le *règlement* est un acte administratif unilatéral de portée générale. Il a toujours une autorité supérieure à celle des *actes administratifs* individuels. Les actes réglementaires sont hiérarchisés en fonction de l'autorité les édictant et de leur portée normative, particulièrement dans le cas des circulaires. On peut distinguer matériellement deux types de règlements : ceux qui permettent l'exécution d'un texte de loi, et ceux qui sont autonomes, édictés sans qu'il soit nécessaire que la loi le demande. Un décret est un acte exécutoire, à portée générale ou individuelle, pris par le Président de la République ou par le Premier ministre qui exerce le pouvoir réglementaire. Dans la hiérarchie des normes, le décret se situe en dessous des lois auxquelles il doit nécessairement être conforme mais il est supérieur aux arrêtés. Les décrets en Conseil d'État se distinguent des décrets simples²³. Un arrêté est une décision exécutoire à portée générale ou individuelle émanant d'un ou plusieurs ministres (arrêté ministériel ou interministériel) ou d'autres autorités administratives (arrêté préfectoral, municipal, etc.). Dans la fonction publique française, une circulaire est un texte émanant d'un ministère et destiné à donner une interprétation d'un texte de loi ou d'un règlement (décret, arrêté), afin que ce texte soit appliqué de manière uniforme sur le territoire. Ce sont des recommandations ; elles ne s'appliquent qu'aux agents du service public (circulaires d'ordre intérieur). Dans certains cas, les circulaires introduisent de nouvelles règles (circulaires réglementaires). Une directive est un acte administratif par lequel le titulaire d'une compétence discrétionnaire fixe par avance la manière dont il va l'utiliser. Les textes réglementaires sont susceptibles de recours devant les juridictions administratives.

²³ En vertu de l'article 39 de la Constitution, le Conseil d'État est obligatoirement saisi de tous les projets de loi, avant leur adoption par le Conseil des ministres et leur dépôt devant le Parlement. En vertu de l'article 38 de la Constitution, il doit être saisi des projets d'ordonnance avant leur adoption par le Conseil des ministres. Enfin, les décrets en Conseil d'État ne peuvent être pris ou modifiés qu'après la saisine du Conseil d'État. Le gouvernement n'est pas tenu de suivre l'avis du Conseil d'État, mais, s'agissant des décrets, il ne peut édicter que le texte adopté par le Conseil d'État ou le projet qu'il lui a soumis. Depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat peut, en application de l'article 39 de la Constitution, solliciter l'avis du Conseil d'État sur les propositions de lois d'origine parlementaire.

Organisation administrative et régime juridique: situation de l'outre-mer français, y compris au regard de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (se référer à l'Annexe I pour plus de détails sur cette thématique)

Général

94. Comme précédemment précisé, les collectivités de l'outre-mer français, quels que soient leurs modes d'organisation administrative respectifs, font partie intégrante de la République française, que ce soit au plan territorial, juridique ou politique, au même titre que n'importe quel territoire métropolitain. Des spécificités d'organisation administrative qui distingueraient l'Outre-mer du reste de la République existent bien, au même titre que celles propres à d'autres territoires métropolitains (par exemple, villes à statut spécial comme Lyon ou Marseille ; ville-département à statut spécifique comme Paris ; collectivité territoriale de Corse) : ces spécificités apparaissent en première analyse comme très marginales au regard des traits communs qui rattachent ces territoires à la métropole. Comme dans tout département ou région de métropole, le Préfet ou Haut-commissaire de la République assure dans ces territoires la représentation de l'État et le contrôle de la légalité.

95. L'outre-mer français a été réorganisé par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003. Les lois organique et ordinaire du 21 février 2007 ont respectivement complété et modifié ces lois. Elles ont défini les conditions d'adaptation des lois et règlements dans les départements et régions d'outre-mer (DOM et ROM) et modifié les statuts et les régimes législatifs de plusieurs collectivités situées outre-mer. Ainsi, depuis 2003, la Constitution reconnaît l'existence de « populations d'outre-mer » (article 72-3) et établit les catégories de collectivités suivantes en outre-mer :

- les départements et régions d'outre-mer (DOM et ROM) ;
- les collectivités d'outre-mer (COM) ;
- la Nouvelle-Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) qui possèdent chacune des particularités. Elles sont dites *sui generis*, parce qu'elles ne correspondent à aucune des catégories juridiques de collectivités existantes.

96. Aujourd'hui, il existe deux régimes législatifs pour l'outre-mer :

- **le régime de l'identité ou assimilation législative** (article 73 de la Constitution) : il s'agit, de loin, du régime le plus répandu dans l'outre-mer français (applicable dans huit des douze territoires d'outre-mer, et à titre exclusif dans quatre d'entre eux). Les lois et règlements nationaux sont alors applicables de plein droit en outre-mer. Pour tenir compte des spécificités de ces collectivités, des adaptations sont néanmoins possibles bien qu'encadrées : elles peuvent être demandées par le Parlement et le Gouvernement ou par les collectivités si elles y ont été autorisées par la loi. Les collectivités peuvent aussi élaborer des règlements portant sur certaines questions relevant du domaine de la loi, mais ces possibilités demeurent très strictement encadrées : (1) d'une part, les collectivités doivent y être spécifiquement et expressément autorisées par la loi ; (2) d'autre part, elles ne peuvent intervenir sur aucune des matières « régaliennes »²⁴ (en particulier : la monnaie, le

²⁴ Les compétences régaliennes sont les compétences appartenant à un État souverain qui ne peuvent être transférées à un autre État sous souveraineté nationale sauf en cas d'indépendance de celui-ci. On appelle compétences

crédit et les changes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, dont la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ainsi que le droit électoral) ; (3) enfin, de telles habilitations sont soumises à une série de réserves et conditions fixées par loi organique.

Ce régime standard, à savoir celui d'une pleine et directe application des législations et réglementations nationales avec des adaptations strictement encadrées et limitativement fixées par la loi, s'applique principalement, mais non exclusivement, à l'ensemble des DOM/ROM, ces territoires faisant par ailleurs partie intégrante de l'Union européenne (sous le statut de région ultrapériphérique) ;

- le régime de spécialité législative et d'autonomie** (article 74 de la Constitution) : une loi organique définit le statut particulier de chaque collectivité soumise à ce régime. Elle détermine également les lois qui s'y appliquent. Les assemblées locales peuvent élaborer des règlements relevant du domaine de la loi, à l'exclusion de l'intégralité des matières régaliennes (cf. liste illustrative au paragraphe précédent). Ce régime concerne les COM et la Nouvelle-Calédonie. Cependant, dans certaines COM (ex : Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon), identité et spécialité législatives sont associées : les lois et règlements nationaux s'appliquent alors, selon les domaines concernés, automatiquement ou seulement sur mention expresse. Dans tous les cas, aucun changement de régime ne peut avoir lieu sans le consentement des électeurs de la collectivité située outre-mer concernée. Saint-Barthélemy et Saint-Martin relèvent du principe de l'identité législative et sont soumises au droit communautaire au même titre que les DOM/ROM mais contrairement aux départements et régions d'outre-mer, ces deux îles ne peuvent être habilitées, par la loi ou le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire.

97. Au final, la Constitution ne permet qu'à quatre des douze territoires recensés plus haut d'être soumis au seul principe de spécialité législative (Polynésie française, Wallis et Futuna, TAAF et Nouvelle-Calédonie), ce qui correspond à environ 20 % de la population totale de la France d'outre-mer (soit environ 500.000 personnes sur une population totale de 2,5 millions d'habitants). Hormis certaines exceptions encadrées et limitées, les Français de métropole et la majorité des Français d'outre-mer sont donc soumis à un droit strictement identique, que ce soit de manière directe (identité législative) ou indirecte (assimilation législative).

L'outre-mer et l'Union européenne

98. La question de l'appartenance des territoires d'outre-mer à la Communauté européenne peut être schématisée comme suit :

Territoires faisant partie de la Communauté européenne	Territoires ne faisant pas partie de la Communauté européenne
---	--

régaliennes celles que l'on considère comme constitutives de la souveraineté d'un État : défense, justice, monnaie, affaires étrangères, ordre public. De ce fait, on estime que ces compétences ne sont pas transférables à une collectivité infra-étatique.

Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Saint-Martin et Saint-Barthélemy	Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis et Futuna, Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, TAAF
--	--

99. *Régions ultra périphériques (RUP) et pays et territoires d'outre-mer (PTOM).* Les départements français d'outre-mer (y compris les collectivités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin en tant qu'elles sont couvertes par cette notion conventionnelle, introduite par le traité d'Amsterdam en vigueur depuis 1997) sont qualifiés de régions ultrapériphériques (RUP) de la Communauté européenne et font à ce titre parties intégrantes de celle-ci.

100. Les collectivités françaises d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution (mis à part Saint-Barthélemy et Saint-Martin) relèvent d'un régime d'association à (et non parties intégrantes de) la Communauté européenne. Ce non-assujettissement de principe au droit communautaire ne remet toutefois pas en cause leur intégration au champ d'application du traité sur l'Union européenne (Traité de Maastricht de 1992). En effet, les PTOM français, au titre de leur appartenance à la République, sont couverts par les IIème (politique étrangère et de sécurité commune) et IIIème piliers (justice affaires intérieures).

101. *L'Espace Schengen.* Les DROM ainsi que les COM (mis à part Saint-Barthélemy et Saint-Martin) et la Nouvelle-Calédonie, ne font pas partie de l'Espace Schengen. Des mesures spécifiques de contrôle, à l'entrée des DROM-COM, portant sur les personnes et les marchandises sont donc appliquées par les autorités françaises pour chacun de ces territoires.

102. *L'euro.* En Martinique, Guadeloupe, Guyane française, la Réunion, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, l'euro circule dans les mêmes conditions qu'en métropole. La monnaie ayant cours légal en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans le Territoire de Wallis-et-Futuna est le franc CFP (et non l'euro). La valeur officielle du franc CFP est de : 1.000 francs CFP = 8,38 euros. Le franc CFP n'est pas convertible.

L'outre-mer français et la LAB/CFT

103. Il est important de souligner qu'en dépit de leur diversité statutaire, ces territoires, qui font partie intégrante du territoire de la République française, sont tous, à l'exception de quelques particularismes sectoriels ou géographiques très spécifiques (*cf. supra*), régis en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme par exactement les mêmes règles que celles prévalant en métropole.

104. Le législateur français a entrepris, depuis quelques années, une modernisation du cadre juridique appliqué dans les territoires situés en outre-mer afin de le rendre plus cohérent et lisible. Ces adaptations, évolutives avec le temps, ont progressivement dessiné des systèmes juridiques différents d'une collectivité à l'autre, qu'il n'est pas aisé d'appréhender de manière générale. En effet, la connaissance de la norme juridique applicable localement n'est pas toujours évidente. Même dans les collectivités régies par le principe d'identité législative, des dispositifs datant de la période précédant la départementalisation (1946), et souvent très mal connus, peu usités ou implicitement abandonnés, sont encore en vigueur. Dans les domaines de la responsabilité civile ou du droit des contrats en particulier, il n'est pas rare que des textes abrogés ou amendés en métropole soient toujours appliqués ou applicables en outre-mer. Dans les collectivités régies par le principe de spécialité, la tâche est d'autant plus difficile puisqu'une disposition législative n'y est applicable que lorsqu'une mention expresse l'étend aux collectivités en question.

105. En matière de LAB/CFT, l'équipe d'évaluation n'a toutefois pas eu connaissance de dispositifs législatifs ou réglementaires qui seraient encore appliqués en outre-mer alors même qu'ils seraient devenus caduques en métropole ; dans cette même matière, il ressort aussi que les autorités françaises prennent

systématiquement les mesures éventuellement nécessaires pour rendre applicables de plein droit les dispositions nationales à des territoires soumis au principe de spécialité législative (à l'image de l'extension à ces territoires des dispositions de l'ordonnance du 30 janvier 2009 par l'ordonnance du 15 juillet 2009,).

106. Même si l'équipe d'évaluation convient que les territoires situés en outre-mer sont de manière générale régis en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme par les règles prévalant en métropole, elle a aussi identifié des domaines où ce n'est pas le cas et a tenté d'en délimiter les contours le plus exactement et exhaustivement possible. L'entrée en vigueur de l'ordonnance 2009-104 du 30 janvier 2009 à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna a nécessité une adaptation de certaines de ses dispositions afin de tenir compte de compétences propres détenues dans ces collectivités territoriales dans les domaines suivants :

- *en matière fiscale* : l'ordonnance 2009-865 du 15 juillet 2009 assure l'application de l'obligation de déclaration d'opérations de fraude fiscale aux réglementations fiscales applicables localement à Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte (cf. articles L.711-18 à L.711.21, article L.725-3, article L.735-3 du CMF et Section 3.7 du rapport). Le champ des déclarations de soupçon est ainsi étendu à la fraude à la réglementation fiscale locale (et le blanchiment du produit de la fraude) applicable dans ces territoires. L'ordonnance prévoit des mesures équivalentes d'adaptation et de coordination pour la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et les îles Wallis et Futuna ;
- *en matière de droit du travail* : la Polynésie française étant compétente en matière de droit commercial, les dispositions de l'ordonnance 2009-104 ne peuvent lui être étendues en ce qui concerne l'activité de domiciliation. Plus généralement, l'organisation particulière des collectivités du Pacifique commande des mesures spécifiques concernant la désignation des autorités de contrôle de certaines professions non financières (notamment l'activité de domiciliation et les professions juridiques et judiciaires, cf. Section 4 du rapport) ;
- *autres matières portant réglementation territoriale* : les évaluateurs ont identifié d'autres matières pour lesquelles les collectivités du Pacifique ont conservé des compétences qui intéressent la LAB/CFT, y compris : les biens et droits immobiliers régis par la coutume dont le droit coutumier des saisies immobilières (cf. section 2.3 du rapport), le cadastre et l'immatriculation des navires²⁵.

107. Les dispositions transitoires prévues aux articles 19 à 21 de l'ordonnance 2009-104 sont applicables aux collectivités du Pacifique (délai de mise en œuvre de l'obligation d'identification des clients existants et de la mise en conformité avec les nouvelles obligations de LAB/CFT des domiciliataires d'entreprises). En ce qui concerne l'activité de domiciliation, l'article 13 de l'ordonnance 2009-865 du 15 juillet 2009 prévoit que les domiciliataires d'entreprises disposent, pour se mettre en conformité avec les dispositions de l'ordonnance, d'un délai d'un an à compter de la publication des dernières dispositions réglementaires nécessaires pour rendre applicables en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna

²⁵ La France compte six registres d'immatriculation des navires dont le Registre international français (RIF) et des registres régionaux (dans les DOM, en Nouvelle-Calédonie, à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et aux TAAF).

la totalité des décrets prévus à l'article L. 123-11-7 du code du commerce. Au moment de la rédaction de ce rapport, ces dispositions n'étaient pas encore publiées.

Données relatives à l'outre-mer français apportant un éclairage nécessaire au contenu de ce rapport

108. La troisième évaluation mutuelle de la France conduite par le GAFI se devait d'aborder la question des collectivités territoriales situées en outre-mer et la manière dont ces territoires s'inscrivent dans la politique anti-blanchiment et contre le financement du terrorisme et y participent. Le cadre imposé de cette évaluation (notamment la durée limitée de la visite sur place et l'impossibilité matérielle de se rendre dans les territoires situés en outre-mer) a obligé les évaluateurs à porter leur attention sur des aspects de la LAB/CFT dans un nombre limité de territoires ciblés. Ce ciblage a été fait sur la base d'informations détaillées communiquées par les autorités françaises (informations communiquées en sus du Questionnaire d'Évaluation Mutuelle) et complétées par le travail de recherche des évaluateurs. À ce stade de la lecture du rapport, le lecteur notera que les territoires suivants ont fait l'objet d'une attention particulière :

- Antilles/Amériques : Saint Martin, La Martinique et la Guyane ;
- Pacifique : la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française ;
- Océan Indien : La Réunion.

109. Ces territoires ont été ciblés du fait de leur exposition à certains risques au regard du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et de phénomènes criminogènes spécifiques (cf. [Annexe 1](#) pour plus de détails). Il convient de noter que le travail de l'équipe d'évaluation s'est également focalisé sur les activités des institutions financières et de certaines professions non financières en région Île-de-France et région Provence-Alpes-Côte-D'azur (PACA) (y compris la Corse) dont le poids économique et démographique est déterminant dans l'économie française. Ces deux régions concentrent, au titre de principales régions métropolitaines (avec dans une moindre mesure, Rhône-Alpes et Nord-Pas de Calais), une proportion élevée des phénomènes de criminalité observés sur l'ensemble du territoire, du fait notamment (1) d'une concentration plus forte de l'activité économique - quelle qu'elle soit - que sur le reste du territoire, à l'image de la répartition de la population (on rappellera qu'environ 1 Français sur 4 vit dans l'une de ces deux Régions); (2) d'une part plus importante des infractions liées à la criminalité organisée ou la grande délinquance; (3) d'un éventail de phénomènes délinquants et criminels plus étendu que dans la plupart des autres régions (et plus proche de la situation d'ensemble observable au niveau national).

Lutte contre la corruption

110. La France est partie à de nombreux instruments multilatéraux visant à prévenir et combattre la corruption, tels que la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales de l'OCDE du 21 novembre 1997, ratifiée le 31 juillet 2000, la Convention pénale sur la corruption, adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 27 janvier 1999, ratifiée par la France le 25 avril 2008, et la Convention des Nations Unies contre la corruption adoptée le 31 octobre 2003 par l'Assemblée générale des Nations-Unies, ratifiée le 11 juillet 2005. La France a également ratifié le 27 mai 1999 la Convention européenne relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'UE adoptée par le Conseil de l'Union européenne le 26 mai 1997. La France intervient en matière de sensibilisation, de prévention et de détection de la corruption par des actions de coopération et de formation conduites en direction des États étrangers et des entreprises nationales, par les départements ministériels principalement concernés (Justice, Économie et Budget, Affaires étrangères et européennes,

Intérieur) et du Service central de prévention de la corruption. De même, la cellule de renseignement financier Tracfin (la CRF française) a diffusé en 2008 un guide d'aide à la détection des opérations financières susceptibles d'être liées à la corruption.

1.2 Situation générale au regard du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme

a) Infractions sous-jacentes au blanchiment

111. Les infractions sous-jacentes au blanchiment les plus fréquentes sont, en termes de nombre de condamnations, les escroqueries et le trafic de stupéfiants (cf. Section 2.1 du rapport).

b) Blanchiment de capitaux

Analyse des déclarations de soupçons²⁶

112. La majorité des dossiers transmis sont basés sur des déclarations de soupçon issues du secteur bancaire, ce qui s'explique par la forte bancarisation du pays (le taux de bancarisation de la population française au 1^{er} janvier 2006 est de 98,4%). Récemment mais de manière très ponctuelle, Tracfin observe toutefois un phénomène de circulation accrue sur le territoire national des espèces, voire une forme d'évitement du système bancaire en recourant aux espèces. Ce phénomène, en lien avec la crise financière, est corroboré par les constatations des services des douanes lors des contrôles opérés aux frontières et relatifs aux transferts physiques d'argent liquide. Les autorités françaises soulignent que cette circulation reste toutefois limitée par l'existence d'une réglementation restrictive en France, prohibant les paiements en espèces au-delà de certains montants²⁷. Dans ce contexte Tracfin a transmis plusieurs dossiers à la justice présumant l'exercice illégal de la profession de banquier, infraction permettant notamment de réprimer les achats-reventes d'espèces effectués à titre habituel par une personne non agréée.

113. Cette tendance se caractérise également par une augmentation significative des ventes et achats d'or depuis septembre 2008. L'or apparaît comme une valeur refuge pour les investisseurs comparativement aux produits financiers volatiles dans le contexte de la crise financière. L'augmentation des flux en lien avec l'or constitue là encore des opportunités favorables aux blanchisseurs.

114. S'agissant des infractions sous-jacentes présumées, les dossiers transmis par Tracfin à l'autorité judiciaire révèlent différents types de criminalité avec une prédominance des abus de biens sociaux, des escroqueries, des infractions au droit du travail et des atteintes à la probité (corruption). Comme indiqué précédemment, l'augmentation du nombre de dossiers présumant l'infraction d'exercice illégal de la profession de banquier constitue une tendance récente.

²⁶ Les dossiers traités par TRACFIN reflètent en partie seulement la situation au regard du blanchiment en France dès lors qu'il s'agit, d'une part, de cas suspectés et non avérés et d'autre part, de cas issus de la vigilance des professionnels assujettis (Tracfin en effet ne dispose pas d'un pouvoir d'enquête sur initiative).

²⁷ Les autorités françaises notent l'usage traditionnellement réduit des espèces dans les montants en valeur des paiements effectués et, en particulier l'utilisation massive des coupures dites « de transaction », soit les billets de 10 et 20 euros, à moindre échelle le billet de 50 euros, ainsi que le très faible volume d'émission de coupures de montant élevé (200 et 500 euros).

115. Les cas transmis se rapportent souvent à des opérations de placement liées au produit de la petite ou moyenne délinquance nationale. Au stade de l'intégration, le secteur de l'immobilier en France reste attractif pour les blanchisseurs. L'activité déclarative soutenue des notaires atteste en effet de cette vulnérabilité qui se traduit par des transmissions en justice essentiellement auprès des procureurs territorialement compétents pour les régions Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur. On constate comparativement moins de cas d'empilage, ce qui est notamment dû à une prise en compte par les acteurs criminels de l'existence des mesures préventives de vigilance.

Typologie par circuits de financement (source : Police Judiciaire)

116. *Les procédés, relevant d'un circuit « simple » où l'argent sale garde, sans autre traitement son caractère liquide.* Ces procédés se matérialisent principalement par des opérations de conversion d'espèces: celles-ci sont effectuées soit auprès d'établissements financiers, soit dans des secteurs d'activité impliquant la manipulation importante de liquidité (commerces, restaurants) soit par transfert de devises à l'extérieur du pays. Auprès des établissements financiers, les pratiques observées sont les suivantes : a) ouverture de comptes bancaires sur lesquels plusieurs personnes ont autorité de signature alors que ces personnes semblent n'avoir aucun lien entre elles ; b) ouverture de nombreux comptes au nom de diverses sociétés sur lesquelles sont réalisées de multiples opérations (encaissement de chèques, versement au comptant, virements internationaux) ; c) utilisation d'un compte inactif sur lequel en peu de temps, un nombre important d'opérations va être effectué. Ces cas sont fréquemment le fait de pratiques communautaires et sont souvent poursuivis grâce à l'infraction d'exercice illégal de la profession de banquier. S'agissant des opérations de change manuel, les principaux signaux d'alerte observés sont le fractionnement des opérations en montants juste inférieurs au seuil d'identification, l'absence de justification économique des opérations, ou encore le caractère anormal des opérations par rapport au profil de l'individu.

117. En dehors des établissements financiers, la Police Judiciaire évoque d'autres pratiques portant essentiellement sur des activités génératrices de liquidités, comme par exemple : a) les achats d'espèces via l'acquisition de cartes téléphoniques prépayées (typologie rencontrée occasionnellement dans le secteur du BTP) ; b) des investissements dans des activités commerciales (buralistes) via des circuits de tontines, souvent d'origine communautaires, sans adéquation avec les revenus déclarés et souvent en lien avec des infractions de type fraude, travail clandestin ou activités de jeu clandestines ; c) le recours à des vitrines légales dans le domaine du jeu (cercles de jeux) ; d) des opérations de fausse vente dans le domaine du marché de l'art ou de la brocante.

118. *Les procédés relevant d'un circuit plus complexe.* Les abus de biens sociaux, les produits de la corruption, les grandes escroqueries vont utiliser des circuits de blanchiment souvent plus complexes et qui ont souvent recours à des circuits internationaux. En effet, le meilleur moyen d'assurer l'opacité des fonds et de dissimuler leur origine criminelle est de diversifier les intermédiaires en faisant transiter les sommes par des sociétés écrans situées à l'étranger ou d'ouvrir des comptes off-shore. Les blanchisseurs rechercheront des États qui n'ont aucun système d'échange international de renseignements fiscaux et bancaires et accueillant avec bienveillance des sociétés écrans ayant une activité fictive ; en outre, la coopération policière s'avère souvent extrêmement difficile avec ces États. Les blanchisseurs vont utiliser ici des circuits souvent sophistiqués pour s'assurer d'un risque minimum de voir la filière de blanchiment être remontée. Le blanchisseur aura alors recours aux hommes de paille, intermédiaires juridiques et financiers, trusts et sociétés-écrans. De tels cas peuvent se rencontrer dans les affaires de carrousel de tva, ou encore de diverses escroqueries (aux encarts publicitaires par exemple). En matière d'immobilier, certains secteurs très spécifiques (acquisitions dans l'immobilier de luxe sur la Côte d'Azur) ont pu être ciblés, même si les principales tendances relevées remontent aux années 90. On peut aussi citer des exemples plus ponctuels comme les escroqueries au time-share.

*Risques portant sur le secteur financier*²⁸

119. Le système financier²⁹ apparaît comme un point de passage essentiel à ceux qui cherchent à blanchir des capitaux, et peut également être utilisé à des fins de financement du terrorisme. Les établissements du secteur bancaire et financier sont exposés à différents risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme. Ceux-ci procèdent, selon les cas, des modalités de gestion des comptes, d'encadrement des personnes sensibles, de traitement des opérations mettant en jeu certaines juridictions étrangères, d'utilisation des moyens de paiement, ou encore de recours à certains types de circuits financiers.

120. *Les vulnérabilités relatives à la réception de fonds du public.* La détention de comptes multiples ouverts par plusieurs clients alors qu'ils ont un seul bénéficiaire effectif³⁰, le fractionnement des opérations dans le temps et dans l'espace (opérations dans différentes agences³¹), l'utilisation privilégiée d'agences pourvues d'automates pour éviter une relation directe avec un des membres du personnel de la banque sont des techniques qui peuvent être utilisées pour échapper à la surveillance des professionnels du secteur financier et bancaire. Ces stratégies peuvent s'avérer efficaces lorsque les établissements ne disposent pas de procédure de centralisation des données sur un même client ou bénéficiaire effectif.

121. *Les pays tiers à risque.* De plus en plus ouverts sur l'international, les établissements de crédit et les entreprises d'investissement sont de ce fait exposés aux risques soulevés par la réalisation d'opérations dans des territoires particulièrement vulnérables aux risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme. Les mécanismes de correspondance bancaire se prêtent ainsi fort bien à des opérations d'évitement des contrôles d'identité des clients et de surveillance des transactions en raison des différences existant entre les législations de juridictions distinctes. L'exposition aux risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme est toute aussi importante lorsque l'établissement dispose de succursales ou de filiales implantées dans une juridiction dont le dispositif législatif en matière de LAB/CFT présente certaines lacunes.

122. *Certaines régions françaises où les clients étrangers représentent une part significative de la clientèle.* Certaines régions peuvent être sensibles au risque de financement du terrorisme ou à des investissements en provenance d'organisations criminelles.

Exemple de soupçon de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme dans une région frontalière de France métropolitaine :

²⁸ Les autorités françaises souhaitent faire observer, au préalable, que la plupart des risques décrits dans ces paragraphes ne sont absolument pas spécifiques au secteur financier français, mais partagé par la grande majorité des secteurs financiers modernes.

²⁹ Le taux de bancarisation de la population en France et la densité du réseau d'agences et d'automates figurent parmi les plus élevés dans l'Union européenne. Le nombre de comptes ordinaires à vue détenus par la clientèle était en 2008 proche de 72 millions, et celui des comptes à terme et sur livret avoisinait les 149 millions, pour une population de 63,9 millions d'habitants (Rapport 2008 du Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement ou CECEI).

³⁰ Rapport Tracfin 2008, p.53.

³¹ Rapport Tracfin 2008, p.53.

[...] Considérant enfin que le rapport d'Inspection fait ressortir que l'établissement ne disposait pas des éléments nécessaires pour s'assurer de la justification économique des opérations sur les comptes ouverts au nom de commerces frontaliers de droit local, spécialisés dans la restauration, l'alimentation, la vente de tabac, d'alcool et de carburant, qui enregistrent des flux très importants correspondant, au crédit, à des encaissements de règlements de clients français et, au débit, à des paiements de factures de marchandises, à des virements à destination de comptes en [pays frontalier] et à des retraits d'espèces ; que si l'établissement soutient que la proximité de la frontière avec ses agences détentrices de comptes et la connaissance des activités commerciales en cause par les gestionnaires desdits comptes justifie la connaissance de la clientèle, il n'apporte néanmoins aucun document pour établir la justification économique des opérations réalisées ; qu'en s'abstenant de recueillir les documents nécessaires à une appréciation suffisamment précise, l'établissement n'a pas fait preuve de la vigilance requise [...].

Source : Recueil 2007 des décisions juridictionnelles de la Commission bancaire

123. *Les vulnérabilités relatives aux systèmes et moyens de paiement.* Les établissements de crédit et les entreprises d'investissement demeurent exposés aux risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme résultant du dépôt ou du retrait de sommes importantes en espèces³². Le montant, la nature et l'objet des opérations peuvent en être aisément dissimulés par le recours au fractionnement et l'emploi de petites coupures.

124. D'usage beaucoup plus répandu, chèques et virements³³ peuvent être utilisés à des fins de placement de fonds illicites dans le circuit bancaire et financier, en particulier les chèques en provenance et à destination de l'étranger, et les virements internationaux, qui pâtissent des risques supplémentaires induits par la réalisation, au niveau international, des opérations. Certains chèques remis par des clients d'établissements étrangers, encaissés par des établissements de crédit français avec lesquels les premiers entretenaient des relations de correspondance bancaire, peuvent porter sur des sommes provenant d'infractions.

125. Les nouvelles technologies sont également porteuses de risques accrus en cours d'identification. Le développement des paiements en ligne, le lancement de nouvelles formules de cartes prépayées ainsi que le déploiement des systèmes de règlement par téléphonie mobile offriraient, soit en raison des fonctionnalités offertes par les produits (cartes prépayées délivrées à un bénéficiaire anonyme) soit en raison des modalités techniques d'utilisation, de nouvelles prises aux tentatives de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme, en favorisant l'anonymat des clients et des bénéficiaires, ainsi que des opérations.

³² Il est à noter l'usage traditionnellement réduit des espèces dans les montants en valeur des paiements effectués et, en particulier l'utilisation massive des coupures dites de transaction, soit les billets de 10 et 20 euros, à moindre échelle le billet de 50 euros ainsi que le très faible volume d'émission de coupures de montant élevé (200 et 500 euros) en France. En outre, le code monétaire et financier comporte des dispositions limitant l'usage des espèces dans les paiements, au-dessus de certains plafonds. Au-delà, le code impose l'usage de moyens de paiement scripturaux, largement accessibles à la population grâce au taux très élevé de bancarisation.

³³ Le paiement par carte (de type interbancaire ou de type privatif) continue à croître, et atteint désormais 41,2 % du total des transactions réalisées. Le chèque demeure le deuxième moyen de paiement le plus utilisé, avec 21,9 % des transactions, mais la diminution de son usage se poursuit à un rythme significatif (environ 5 % par an). La part des prélèvements (18,8 %) et des virements (16,9 %) reste stable. En termes de valeur échangée, les proportions sont clairement différentes. Les virements représentent à eux seuls les trois quarts des transactions en valeur (83,2 %), loin devant les chèques et les prélèvements qui représentent respectivement 8,8 % et 4,5 % de la valeur totale des transactions, tandis que les paiements par carte ne comptent que pour 1,4 % du montant des transactions. (Source : Rapport 2009 Surveillance des moyens de paiement et des systèmes d'échange de la Banque de France).

126. *La gestion de fortune.* La gestion de fortune doit faire l'objet d'une attention particulière en matière d'identification et de surveillance des opérations, en particulier lorsque celles-ci transitent par des juridictions disposant d'une législation fiscale et de prévention du blanchiment et du financement du terrorisme qui pourraient être qualifiées d'accommodantes.

127. *Les transferts de fonds par des personnes non agréées.* Malgré la nouvelle législation relative aux services de paiement qui fournit un cadre réglementaire et impose des exigences réduites en matière de capital, on peut craindre que subsistent des circuits illicites et souterrains de transferts de fonds qui pourraient être utilisés à des fins de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme.

128. *Les risques liés à la fourniture de services de paiement.* En raison de leur nature hybride, certains établissements de paiement, qui exercent leur activité en France par l'intermédiaire d'agents exerçant une autre activité professionnelle, pourraient offrir davantage prise aux activités de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme, notamment parce que cette activité induit un contact avec un volume d'espèces important. L'exécution de services de transfert de fonds pourrait de même s'accompagner d'une recrudescence de ces risques, dans un secteur qui leur est traditionnellement exposé.

Risques portant sur d'autres secteurs

129. *Changeurs manuels.* Ce secteur qui, du fait de la définition même de l'activité de change manuel, traite principalement des espèces, pour des montants unitaires le plus souvent inférieurs au seuil d'identification de 8000 euros, est particulièrement vulnérable au risque de LAB-CFT. Jusqu'à la réforme introduite par l'ordonnance du 30 janvier 2009, la surveillance à l'entrée de la profession de changeur manuel reposait principalement sur les éléments fournis par les intéressés eux-mêmes, qui n'étaient contrôlés a posteriori que lors de la réalisation d'une mission de vérification sur place. L'éclatement de ce secteur en de multiples entités, dans leur grande majorité ayant un faible niveau d'activité et dont très peu appartiennent à un groupe financier rendrait sa surveillance malaisée.

130. Il s'agit d'une profession peu organisée, à la différence de celle des établissements de crédit ou des entreprises d'investissement, qui ne dispose pas des moyens qu'une organisation professionnelle peut mettre à la disposition de ses adhérents pour les assister dans leur application de dispositions légales et réglementaires. Cette situation peut expliquer des carences en matière de procédures ou de formation à la prévention du blanchiment des capitaux, plus fréquemment observées lors des contrôles de ces établissements que lors des contrôles des autres catégories d'établissements assujettis. Plusieurs changeurs réalisent en outre des transactions sur or, ce qui accroît encore la sensibilité du secteur en matière de LAB-CFT.

131. *Casinos et cercles.* Des tentatives de mainmise sur les casinos français, par l'introduction de capitaux en provenance de l'étranger (Italie dans le passé, en provenance de pays d'Europe de l'Est demain) et produits d'infractions commises dans leurs pays d'origine ne sont pas à exclure³⁴.

³⁴ Ainsi, la récente prohibition du jeu dans les centres urbains en Russie s'ajoutant à la lutte contre la mafia géorgienne initiée en 2006 pourrait engendrer des investissements, provenant d'activités criminelles, vers l'Union européenne ou des financements de "gros" joueurs fréquentant les casinos de la Côte d'Azur. Tout investissement étranger dans les casinos fait l'objet d'enquêtes préalables conclues par un avis du ministre de l'intérieur, avant d'être autorisé par le Ministère chargé de l'économie.

132. *Jeux en ligne.* Les risques de fraude et de blanchiment sur internet par le biais des jeux et des paris ont été pris en compte dans la loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne (cf. Section 4 du rapport). Un développement de bornes internet placées dans les cafés, et acquises par le banditisme n'est pas à écarter. Certaines de ces bornes, fonctionnant soit avec un monnayeur, soit avec un système de ticket acheté auprès de l'exploitant du débit de boissons, permettent d'accéder à un logiciel de jeux de hasard, actionné par un serveur clandestin situé sur le territoire français, les gains obtenus étant payés au comptoir.

133. *Courses hippiques et PMU.* Plusieurs dossiers ont fait ressortir des opérations de blanchiment par le biais de rachats (avec commission) par le banditisme, de tickets de PMU gagnants de grosses sommes ; ces tickets sont payés par le PMU par chèques. Les relations entretenues avec le PMU, dont les responsables sont sensibilisés, permettent également d'identifier les gros joueurs dont les mises pourraient avoir pour origine des activités délictueuses. Par ailleurs, des enquêtes administratives effectuées en vue de l'obtention de l'agrément pour être titulaire d'un point de vente PMU, ont révélé des tentatives de blanchiment d'argent soit de la part du grand banditisme, soit de la part d'individus tirant des profits de l'économie souterraine, soit de la part de ressortissants étrangers, incapables de justifier l'origine des fonds investis dans l'achat du point de vente. Enfin, dans le cadre de l'achat de chevaux de courses, l'opacité de certains montages financiers laisse craindre une implication de capitaux douteux transitant par des courtiers se rendant acquéreurs des équidés pour le compte de plusieurs propriétaires associés dont seul l'un d'entre eux, apparaît en nom propre.

a) Financement du terrorisme

134. *Nombre de condamnations.* Les condamnations pénales pour terrorisme restent en nombre très limité annuellement et les affaires déjà jugées de financement du terrorisme sont peu nombreuses (cf. Section 2.2 du Rapport).

135. *Principales opérations de police.* Les principales opérations de Police judiciaire menées contre le financement du terrorisme ont été les suivantes :

- 2003 : opération contre l'OMPI (MEK)
- 2004 : opération contre un groupe islamiste auteur d'une fausse attaque à main armée contre un fourgon de transport de fonds
- 2006 : démantèlement d'un réseau de financement du GSPC (Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat) entre la Suisse, la France, l'Espagne et l'Algérie
- 2006 : démantèlement d'un réseau de financement du TKPML (Parti Communiste de Turquie / Marxiste Léniniste)
- 2007 : opération contre les réseaux de financement du Kongra Gel (ex PKK)
- 2007 : opération contre les LTTE (« Liberation Tigers of Tamil Eelam »)
- 2008 : démantèlement d'un trafic international de parfums au sein de la mouvance islamiste radicale
- 2008 : opération contre les réseaux de financement du MIO (Mouvement Islamique d'Ouzbékistan)

136. *Analyse des déclarations de soupçons.* Les cas présumés de financement du terrorisme transmis par Tracfin à l'autorité judiciaire sont beaucoup moins nombreux que pour le blanchiment et variables selon les années – 17 cas en 2007, 5 cas en 2008 et 9 cas en 2009. Cependant, Tracfin indique que l'évolution du mode de financement de certains réseaux terroristes vers des réseaux d'économie souterraine "de droit commun" rendent de plus en plus difficile, au stade du renseignement financier, la distinction entre les affaires de blanchiment et celles de financement du terrorisme. Outre les transmissions en justice, Tracfin a transmis 118 notes aux services de renseignement en 2009, dans le cadre de la mise en œuvre de l'ordonnance du 30 janvier 2009 élargissant les possibilités légales d'externalisation des informations. Le milieu associatif, les entreprises de petite taille et les mouvements de fonds via Western Union ou Mandat cash représentent les principaux vecteurs suspectés de contribuer au financement d'entreprises terroristes.

137. *Principales typologies.* Au-delà des financements par ressources légales (activités commerciales notamment), les autorités de police relèvent comme ressources possibles (cas les plus fréquemment rencontrés par les services compétents du Ministère de l'Intérieur) les produits des infractions suivantes :

- vols à main armée ;
- trafics de produits stupéfiants ;
- escroqueries à la carte bancaire, cartes de téléphone ;
- fraudes communautaires ;
- collecte de contributions non volontaires auprès de différents commerçants ou de particuliers (racket, "impôt révolutionnaire") ;
- mise en place de sociétés légalement déclarées, mais faisant largement appel à du personnel non déclaré et sous-payé, travail illégal ;
- pratiques relevant de l'abus de biens sociaux au sein d'entreprises ou d'abus de confiance dans les associations ;
- appel à des officines de fabrication de faux documents pour créer des "kits" destinés à frauder les organismes sociaux ;
- emplois fictifs : intégration de sympathisants au sein d'une structure commerciale légale, afin de leur donner une couverture officielle (recherche de fidélisation par l'assistance matérielle qui leur est fournie).

138. S'agissant des niveaux de financement rencontrés, trois principaux types peuvent être mis en évidence :

- le micro-financement : il repose sur l'acquisition de sommes d'origines légale et/ou illégale dont le volume est faible et apporte un concours à la subsistance du/des terroristes en nombre réduit et à la commission d'actes isolés. Ce mode de financement est difficilement détectable car il se produit le plus souvent hors des institutions financières, l'absence dans ce cas de bancarisation rendant difficile la détection des flux.
- le macro-financement : il repose là encore sur l'acquisition de sommes d'origine légale et/ou illégale, mais le volume est cette fois plus conséquent, car ces sommes permettent de subvenir à

la logistique d'une organisation. Le volume des sommes en cause peut davantage permettre une meilleure détection dans la mesure où ces sommes sont susceptibles de transiter par les institutions financières.

- l'hyper-financement : il repose sur la captation de fonds d'origine légale et/ou illégale, impliquant des sommes très importantes à un niveau international au profit d'un nombre élevé de membres répartis dans des structures régionales ou nationales en vue de commettre des attentats particulièrement dévastateurs. Les auteurs peuvent dans ces hypothèses avoir recours aux marchés et institutions financières.

1.3 Vue d'ensemble du secteur financier et des entreprises et professions non financières désignées

1.3.1 Les institutions financières

139. Le système financier français occupe une place significative dans l'économie française. En 2008, les activités financières employaient 781 300 personnes, soit 3,1% de l'emploi total (+0.9% par rapport à 2007). La valeur ajoutée par branche des activités financières a atteint, pour l'année 2008, plus de 80 milliards d'euros, soit 4,6% de la valeur ajoutée totale (+2,2% par rapport à 2007). Le poids dans le produit intérieur brut français de l'« intermédiation financière »³⁵ en 2008 était de 2,4% pour l'activité bancaire et de 1,7% concernant la branche assurance. Cet ensemble banque-assurances employait environ 745100 salariés à la fin 2008. Le secteur financier se répartit en deux groupes d'institutions, celles placées sous le contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) et celles placées sous le contrôle de l'Autorité des marchés financiers (AMF).

Les institutions relevant du contrôle de l'ACP

140. Ces institutions sont les suivantes :

I. Établissements du secteur bancaire				
1. Établissements de crédit (articles L.511-9 et suivants du CMF ⁽¹⁾)				
Banques ou banques commerciales (article L.511-9 et suivants du CMF) Les personnes morales de droit français ainsi que les succursales de banques agréées	Banques mutualistes ou coopératives (articles L.511-30 et suivants du CMF) Le réseau du Crédit agricole, le réseau né de la fusion Banques populaires – Caisses d'épargne	Caisses de Crédit municipal (articles L.514-1 et suivants du CMF)	Sociétés financières (articles L.515-1 et suivants du CMF) les sociétés de crédit-bail mobilier et immobilier les sociétés de caution mutuelle	Institutions financières spécialisées (articles L.516-1 et L. 516-2 du CMF) la Caisse de développement de la Corse Oséo Garantie

³⁵ L'intermédiation financière est l'activité par laquelle une unité institutionnelle acquiert des actifs financiers et, simultanément, contracte des passifs pour son propre compte par le biais d'opérations financières sur le marché. Les actifs des intermédiaires financiers et leurs passifs présentent des caractéristiques différentes, ce qui suppose que, dans le processus d'intermédiation financière, les fonds collectés soient transformés ou regroupés en fonction de leur échéance, leur volume, leur degré de risque. (Définition, Institut national de la statistique et des études économiques, INSEE).

dans les pays situés hors de l'Union européenne et de l'Espace économique européen. Les succursales de banques agréées dans les pays situés dans l'Union européenne et dans l'Espace économique européen ⁽²⁾	et le réseau du Crédit mutuel		les sociétés de crédit foncier Les succursales de sociétés financières agréées dans les pays situés dans l'Union européenne et l'Espace économique européen ⁽³⁾	la Caisse de garantie du logement locatif social l'Agence française de développement Euronext Paris
2. Compagnies financières et conglomérats financiers (articles L.517-1 et suivants du CMF)				
3. Caisse des dépôts et consignations (articles L.518-2 et suivants du CMF)				
II. Prestataires de services de paiement (articles L.521-1 et suivants du CMF)				
Établissements de crédit		Établissements de paiement (articles L. 522-1 et suivants du CMF)		
III. Changeurs manuels (article L.520-1 du CMF)				
IV. Prestataires de services d'investissement (autres que les sociétés de gestion de portefeuille, articles L.531-1 et suivants du CMF)				
Établissements de crédit		Entreprises d'investissement régies par les articles L.531-4 et suivants du CMF, à savoir les personnes morales autres que les établissements de crédit qui fournissent des services d'investissement au sens de l'article L.321-1 du CMF, à titre de profession habituelle Les succursales d'entreprises d'investissement agréées dans les pays situés dans l'Union européenne et l'Espace économique européen		
V. Entreprises d'assurances				
VI. Mutuelles				
VII. Institutions de prévoyance et de retraite complémentaire				
VIII. Intermédiaires en assurance				

(1) Le Code monétaire et financier (CMF) regroupe les dispositions de nature législatives et réglementaires relatives à la monnaie et au système monétaire français (livre I) ; aux produits financiers et d'épargne (livre II) ; aux services bancaires et financiers (livre III) ; aux marchés (livre IV) ; aux prestataires de services bancaires et d'investissement (livre V) ; aux institutions en matière bancaire et financière (livre VI) et enfin les dispositions spécifiques à l'outre-mer (livre VII)

(2) Exclusivement supervisées en matière de LAB/CFT et de liquidité.

(3) Exclusivement supervisées en matière LAB/CFT et de liquidité.

Les établissements du secteur bancaire

1. Les établissements de crédit

141. L'article L.511-9 du CMF distingue cinq catégories d'établissements de crédit : les banques ou banques commerciales ; les banques mutualistes ou coopératives, les caisses de Crédit municipal, les sociétés financières et les institutions financières spécialisées. Selon l'article L.511-1 du CMF, les établissements de crédit sont des personnes morales qui effectuent à titre de profession habituelle des opérations de banque au sens de l'article L.311-1 du CMF, à savoir la réception de fonds du public, les opérations de crédit, ainsi que les services bancaires de paiement. Ils peuvent aussi effectuer certaines opérations connexes à leurs activités. L'article L.511-10 du CMF dispose qu'avant d'exercer leur activité, les établissements de crédit doivent obtenir un agrément. En outre, lorsqu'il constitue la fourniture de services d'investissement au sens de l'article L. 321-1, l'exercice d'opérations connexes et de l'activité de conservation est subordonné à un agrément préalable.

142. *Les banques commerciales (ou générales)* comprennent les personnes morales de droit français ainsi que les succursales de banques agréées dans les pays situés hors de l'Union européenne et de l'Espace économique européen. Les banques agréées en France ont la forme de sociétés commerciales et les succursales de pays tiers agréées en qualité de banque sont constituées sous la forme d'établissement français de la banque étrangère. L'article L.511-9 du CMF dispose que les banques peuvent effectuer tous les types d'opérations de banque, qui peuvent être très diversifiées et évoluer librement en fonction des évolutions économiques et techniques. Par ailleurs, elles sont également habilitées à recevoir des fonds à vue ou à moins de deux ans de terme. Au 31 décembre 2008, on comptait 220 banques commerciales.

143. *Les banques mutualistes ou coopératives* appartiennent à des réseaux dotés d'organes centraux régis par les articles L.511-30 et suivants du CMF. Ce sont, depuis 2009, le réseau du Crédit agricole, le réseau né de la fusion Banques populaires – Caisses d'épargne et le réseau du Crédit mutuel³⁶. L'article L.511-9 du CMF autorise ces banques à effectuer toutes les opérations de banque dans le respect des limitations qui résultent des textes législatifs et réglementaires qui les régissent. Par ailleurs, elles sont habilitées à recevoir d'une manière générale des dépôts à vue ou à court terme. Les banques mutualistes ou coopératives étaient au nombre de 104 en 2008.

144. *Les caisses de crédit municipal* sont définies par les articles L.514-1 et suivants du CMF. Ce sont des établissements publics communaux de crédit et d'aide sociale. Elles sont bénéficiaires du monopole de l'octroi de prêts sur gages. Elles sont autorisées à effectuer toutes les opérations de banque dans le respect des limitations qui résultent des textes législatifs et réglementaires qui les régissent. Elles sont par ailleurs habilitées à recevoir du public des fonds à vue ou à moins de deux ans de terme. En 2008, on comptait 18 caisses de crédit municipal.

145. *Les sociétés financières* sont régies par les articles L.515-1 et suivants du CMF. Elles ne peuvent effectuer que les opérations de banque résultant soit de la décision d'agrément qui les concerne, soit des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont propres. De plus, elles ne peuvent recevoir du public des fonds à vue ou à moins de deux ans de terme sauf si elles y sont autorisées à titre accessoire. Le code monétaire et financier prévoit trois catégories : les sociétés de crédit-bail mobilier et immobilier, les sociétés de caution mutuelle et les sociétés de crédit foncier. Par ailleurs, en plus des catégories spécifiques prévues par le CMF, d'autres sociétés financières se sont spécialisées dans la délivrance de crédits à la consommation tels que définis à l'article L. 311-2 du Code de la consommation. En 2008, on recensait 304 sociétés financières en France.

³⁶ Avant la fusion Caisses d'épargne-Banques populaires créée par la loi n°2009-715 du 18 juin 2009, on comptait quatre réseaux, dans l'ordre : le réseau du Crédit agricole, celui du Crédit mutuel, celui des Caisses d'Épargne et le réseau des Banques populaires.

146. *Les institutions financières spécialisées* forment une catégorie particulière au sein du système bancaire français et sont régies par les articles L.516-1 et L. 516-2 du CMF. Ce sont des établissements auxquels l'État a confié une mission permanente de service public, à laquelle doivent correspondre leurs opérations de banques, sauf activité accessoire. Elles ne peuvent recevoir du public des fonds à vue ou à moins de deux ans de terme sauf si elles y sont autorisées à titre accessoire. Au 1^{er} janvier 2009, on comptait en France cinq institutions financières spécialisées : la Caisse de développement de la Corse ; un établissement dont la vocation principale est d'apporter des concours, des garanties ou des fonds propres à de petites et moyennes entreprises, Oséo Garantie ; un établissement spécialisé dans la garantie du financement du logement social, la Caisse de garantie du logement locatif social ; l'Agence française de développement intervenant en faveur des pays en voie de développement ; un établissement chargé d'assurer des fonctions de négociation sur les marchés réglementés français, Euronext Paris.

Évolution du nombre d'établissements de crédit en France

A. Établissements de crédit agréés en France	2006	2007	2008
I. Établissements habilités à traiter toutes les opérations de banque	371	355	342
1.1. Banques	232	227	220
1.2. Banques mutualistes ou coopératives	120	110	104
1.3. Caisses de crédit municipal	19	18	18
II. Sociétés financières	384	321	304
III. Institutions financières spécialisées	7	7	5³⁷
Sous-total	762	683	652
B. Succursales établissements de crédit de l'Espace économique européen relevant du libre établissement	59	64	70
Total France	821	747	722

147. Les établissements du secteur bancaire doivent, lorsque la loi le prévoit, adhérer à une association professionnelle. C'est le cas pour les établissements de crédit, les entreprises d'investissement et les établissements de paiement. Il en est de même des entreprises de marché, chambres de compensation et établissements de paiement. Les organismes professionnels correspondants sont tous affiliés à l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (AFECEI). Cette association professionnelle a pour objet la représentation des intérêts collectifs des établissements, auprès des pouvoirs publics notamment. Elle peut également élaborer des recommandations sur toute question d'intérêt commun.

Évolution du paysage bancaire français au cours des dernières années

148. Le système bancaire et financier français connaît depuis la deuxième partie des années quatre-vingt-dix de profondes restructurations liées à l'apparition d'établissements d'envergure (création de La Banque Postale en 2006) et à la réunion de grands groupes (fusion des Caisses d'Épargne et des Banques

³⁷ Au 1/01/2009

populaires en 2009), qui tendent à accentuer la concentration du marché français. Cinq grands groupes bancaires dominent actuellement le secteur³⁸. Le nombre d'établissements de crédit est en réduction constante sur cinq ans :

	2005	2006	2007	2008	30/06/2009
Nombre d'établissements de crédit	855	821	747	722	707
Nombre d'entreprises d'investissement	146	145	149	155	153

149. Le secteur bancaire se compose d'établissements de tailles diverses, certains figurant parmi les leaders mondiaux, dans les métiers traditionnels (banque de détail, notamment) comme dans les produits les plus sophistiqués, et exerçant des activités aussi bien en France, par l'intermédiaire de réseaux très enracinés dans le tissu local, qu'à l'étranger.

150. *La création de la Banque Postale en 2006.* La Banque Postale a vu le jour le 1^{er} janvier 2006, créée par la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales qui autorise le groupe La Poste à transférer à une filiale agréée en qualité d'établissement de crédit l'ensemble des biens, droits et obligations de toute nature liés à ses services financiers. Sa seule spécificité tient au fait que son activité est historiquement liée à la fourniture du service universel postal, les produits et services bancaires étant offerts via le réseau des bureaux postaux.

151. *La fusion des Caisses d'Épargne – Banque populaire en 2009.* La fusion entre les deux groupes est l'aboutissement d'un processus de long terme : l'idée d'un rapprochement s'est précisé après la création d'une filiale commune, Natixis, en 2006 ; et l'échéance évoquée à cette époque a du être révisée suite à la crise financière. La loi n°2009-715 du 18 juin 2009 relative à l'organe central des caisses d'épargne et des banques populaires entérine la fusion des deux groupes qui devient un acteur majeur sur le marché français.

152. *La transposition de la directive sur les services de paiements et la création d'établissements de paiement.* L'ordonnance n° 2009-866 du 15 juillet 2009, qui porte transposition dans le droit français de la directive n°2007/64/CE sur les services de paiement, créée une nouvelle catégorie d'acteurs : les établissements de paiement (cf. infra). Cette ordonnance est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2009.

2. Les compagnies financières et conglomérats financiers

153. L'article L.517-1 du CMF définit la notion de compagnie financière (par exemple, la compagnie financière Lazard frères). Il s'agit d'un établissement financier, au sens de l'article L. 511-21, qui a pour filiales, exclusivement ou principalement, un ou plusieurs établissements de crédit ou entreprises d'investissement ou établissements financiers et qui n'est pas une compagnie financière holding mixte au sens de l'article L. 517-4 du présent code. L'une au moins de ces filiales est un établissement de crédit ou une entreprise d'investissement.

³⁸ Crédit Agricole, BNP-Paribas, Société Générale, Caisse d'Épargne-Banque populaire, aujourd'hui BPCE, Crédit mutuel.

154. Selon l'article L.517-3 du CMF, un groupe au sens de l'article L. 511-20, constitue un conglomérat financier lorsqu'il exerce ses activités principalement dans les secteurs bancaires, assuranciers et d'investissement, en contenant des entités réglementées appartenant à ses secteurs (par exemple, BNP-Paribas, la Banque postale et la Société générale).

155. Enfin, selon l'article L.517-4 du CMF, une compagnie financière holding mixte est une entreprise mère autre qu'une entité réglementée, ayant son siège dans un État membre ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, qui, avec ses filiales, dont l'une au moins est une entité réglementée, constitue un conglomérat financier. A l'heure actuelle, il n'y a pas de compagnie financière holding mixte en France.

3. La Caisse des dépôts et consignations (pour ses opérations de banque)

156. L'article L.518-2 du CMF dispose que la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et ses filiales constituent un groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique du pays. Ce groupe remplit des missions d'intérêt général en appui des politiques publiques conduites par l'État et les collectivités territoriales et peut exercer des activités concurrentielles.

157. La Caisse des dépôts et consignations est un établissement spécial chargé d'administrer les dépôts et les consignations, d'assurer les services relatifs aux caisses ou aux fonds dont la gestion lui a été confiée et d'exercer les autres attributions de même nature qui lui sont légalement déléguées. Elle est chargée de la protection de l'épargne populaire, du financement du logement social et de la gestion d'organismes de retraite. Elle contribue également au développement économique local et national, notamment dans les domaines de l'emploi, de la politique de la ville, de la lutte contre l'exclusion bancaire et financière, de la création d'entreprise et du développement durable.

158. Conformément à l'article L.561-36 1° du CMF, le contrôle des obligations relatives à la lutte contre le blanchiment, au financement du terrorisme et au gel des avoirs et, le cas échéant, le pouvoir de sanction en cas de non respect de celles-ci, sont assurés par l'ACP sur la Caisse des dépôts et consignations dans les conditions prévues par la réglementation applicable.

4. Les prestataires de services de paiement

159. Selon l'article L.521-1 du CMF, ce sont : les établissements de crédit et les établissements de paiement. Les établissements de paiement sont définis par l'article L.522-1 du CMF comme des personnes morales, autres que les établissements de crédit et autres que les personnes mentionnées au II de l'article L. 521-1, qui fournissent à titre de profession habituelle les services de paiement mentionnés à l'article L. 314-1 du CMF.

160. Les établissements de paiement peuvent également fournir d'autres services connexes, tels que des services de change, des services de garde, l'enregistrement et le traitement de données, la garantie de l'exécution d'opérations de paiement et l'octroi de crédits mentionnés au premier alinéa de l'article L. 313-1, à l'exception des opérations de découvert et d'escompte. Les établissements de paiement peuvent être hybrides, c'est-à-dire pratiquer à titre de profession habituelle une autre activité. L'article L.522-6 du CMF précise qu'avant d'exercer leur activité, les établissements de paiement doivent obtenir un agrément délivré par l'ACP et doivent pouvoir satisfaire à tout moment aux conditions de cet agrément.

5. Les changeurs manuels

161. Au terme de l'article L.524-1 du CMF, sont des changeurs manuels les personnes physiques ou morales, autres que les établissements de crédit, les établissements de paiement et les institutions et services mentionnés à l'article L. 518-1, qui effectuent à titre de profession habituelle des opérations de change manuel. Les changeurs manuels sont assujettis à l'obtention d'une autorisation délivrée par l'ACP. Par ailleurs, l'article L.524-2 II du CMF dispose que les personnes exerçant l'activité de change manuel à titre occasionnel ou pour des montants limités dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article L.524-1 sont tenues d'adresser à l'ACP une déclaration par laquelle elles certifient qu'elles respectent ces conditions (cf. section 3.2 du rapport). Sur la base des données de l'année 2007, et en ne tenant compte que du critère du seuil, la population surveillée est estimée à 175 établissements.

6. Les prestataires de services d'investissement

162. L'article L.531-1 du CMF dispose que les prestataires de services d'investissement sont : (1) les établissements de crédit ayant reçu un agrément pour fournir des services d'investissement ; (2) les entreprises d'investissement régies par les articles L.531-4 et suivants du CMF, à savoir les personnes morales autres que les établissements de crédit qui fournissent des services d'investissement au sens de l'article L.321-1 du CMF, à titre de profession habituelle.

163. Les services d'investissement que les entreprises d'investissement peuvent fournir sont définis à l'article L.321-1 du CMF : réception et transmission d'ordres pour le compte de tiers, exécution d'ordres pour le compte de tiers, négociation pour compte propre, gestion de portefeuille pour le compte de tiers, conseil en investissement, prise ferme, placement garanti, placement non garanti, exploitation d'un système multilatéral de négociation.

164. L'article L.532-1 du CMF prévoit que les entreprises d'investissement et les établissements de crédit doivent, pour fournir des services d'investissement, obtenir un agrément délivré par l'ACP (à l'exception des sociétés de gestions de portefeuille, qui relèvent de la seule compétence de l'Autorité des marchés financiers).

Évolution du nombre des entreprises d'investissement en France³⁹

Entreprises d'investissement	2006	2007	2008
I. Entreprises d'investissement relevant de l'ACP (anciennement Commission bancaire)	145	149	155
dont succursales en libre établissement	28	41	52
II. Sociétés de gestion de portefeuille agréées par l'AMF	490	536	571⁴⁰
Total	635	685	726

³⁹ Source : Rapport annuel du Comité des Établissements de Crédit et des Entreprises d'Investissement 2008.

⁴⁰ 591 en 2009.

7. Autres établissements et services autorisés à effectuer des opérations de banque⁴¹

165. Conformément à l'article L.518-1 du CMF, le Trésor public, la Banque de France, l'institut d'émission des départements d'outre-mer, l'institut d'émission d'outre-mer peuvent effectuer les opérations de banque prévues par les dispositions législatives et réglementaires qui les régissent.

166. La direction générale des Finances Publiques (Trésor public ou DGFIP) est une administration publique française qui dépend du ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la réforme de l'État. Elle est issue de la fusion des administrations de la direction générale des Impôts (DGI) et de la direction générale de la Comptabilité publique (DGCP). Le Trésor public peut, dans le cadre de ses fonctions, effectuer des opérations de banque, des services d'investissement et des services de paiement.

167. Les missions de la Banque de France sont définies au titre IV du Livre 1er du CMF. La Banque de France peut, dans le cadre de ses fonctions, effectuer des opérations de banque, des services d'investissement et des services de paiement.

168. Selon l'article L.711-2 CMF, l'institut d'émission des départements d'outre-mer est un établissement public national agissant au nom, pour le compte et sous l'autorité de la Banque de France et qui est chargé de l'exécution des opérations afférentes aux missions confiées à la Banque de France dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de la Réunion, à Saint Barthélemy, Saint-Martin, Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon. L'IEDOM exerce des activités relevant des missions fondamentales de la Banque de France dans le cadre de l'Eurosystème et pour le compte de la Banque de France, des missions de service public et des services d'intérêt général rendus à la collectivité, avec en particulier l'Observatoire économique et financier. L'IEDOM, est autorisé à effectuer des opérations de banque, des services d'investissement et des services de paiement dans le cadre de ses fonctions.

169. L'article L.712-4 CMF définit l'institut d'émission d'outre-mer comme un établissement public chargé de l'émission monétaire en Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et dans le territoire des îles Wallis et Futuna. Les opérations de l'institut comportent l'escompte de crédits à court et moyen terme et l'exécution de transferts entre les régions précitées. De plus, l'IEOM exerce en Nouvelle Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna les missions imparties à la Banque de France en métropole relatives au traitement du surendettement des particuliers. L'IEOM est habilité, dans le cadre de ses fonctions, à effectuer des opérations de banque et des services d'investissement.

La présence étrangère en France

170. Les établissements du secteur bancaire et les prestataires de services d'investissement français sont très ouverts à l'égard des établissements étrangers. A la fin 2008, on comptait en France 230 établissements de crédit sous contrôle étranger (155 banques, 74 sociétés financières et 1 institution financière spécialisée), 75 entreprises d'investissement et 80 bureaux de représentations. Parmi les 230 établissements, la grande majorité est d'origine communautaire : 153 établissements, contre 77 provenant de pays tiers.

Une présence française importante à l'étranger

⁴¹ Ne relevant pas de la surveillance de l'ACP.

171. D'après les recensements effectués à la fin de 2007, 61 établissements de crédit français étaient implantés à l'étranger. Ces implantations, au nombre de 996, comprenaient 760 filiales et 236 succursales. Les implantations dans les pays tiers se composaient de 361 filiales et 105 succursales. Dans les pays de l'EEE, on comptait 399 filiales et 131 succursales d'établissements français. Par ailleurs, au 31 décembre 2008, on recensait 21 succursales d'entreprises d'investissement dans l'EEE.

L'utilisation du passeport européen : le libre établissement et la libre prestation de services

172. Le passeport européen permet à tout établissement de crédit et tout prestataire de services d'investissement agréé dans un pays de l'Espace Économique Européen d'exercer une activité dans les autres pays de l'EEE, par le biais de l'ouverture d'une succursale (le libre établissement) ou par la libre prestation de services.

173. *Le libre établissement.* Depuis l'instauration du libre établissement, les succursales d'établissements de crédit ou d'entreprises d'investissement communautaires ne sont plus agréées et surveillées, en ce qui concerne les dispositions prudentielles, par les autorités du pays d'accueil. Ce sont ainsi les autorités du pays d'origine qui sont compétentes pour examiner sur le plan prudentiel et pour autoriser cette implantation. Si elles l'autorisent, elles transmettent aux autorités de l'État membre d'accueil les informations prévues par les directives 2006/48 et 2004/39/CE. Les autorités du pays d'accueil ne disposent pas du pouvoir de s'opposer à l'établissement de la succursale. Il leur appartient en revanche de communiquer à l'établissement européen concerné la liste des dispositions légales du pays d'accueil qui sont d'intérêt général et qui devront être respectées à ce titre par la succursale. De plus, les autorités du pays d'accueil sont compétentes pour exercer le contrôle du respect de ces législations et réglementations d'intérêt général. Les dispositions légales et réglementaire relatives à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme - qui sont d'application territoriale - relèvent de cette catégorie. Le contrôle du dispositif de prévention du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme des succursales d'établissements de crédit, d'entreprises d'investissement (hors sociétés de gestion de portefeuille) et d'établissements de paiement européens est dès lors assuré par l'ACP.

174. *Les succursales établies en France par des organismes financiers relevant du droit d'un autre État Membre de l'Espace Économique Européen.* Le nombre de succursales communautaires d'établissements de crédit établies en France a augmenté ces dernières années pour atteindre 70 au 31 décembre 2008. Concernant les entreprises d'investissement, le nombre de succursales d'origine communautaire est de 54 au 31 décembre 2008.

175. *Les succursales françaises établies dans un autre État Membre de l'Espace Économique Européen.* Les établissements bancaires et les entreprises d'investissements ayant leur siège en France ont largement utilisé les facilités du passeport pour s'implanter dans d'autres pays de l'EEE. Ainsi, on recensait au 31 décembre 2008, 144 succursales d'établissements de crédit et 21 succursales d'entreprises d'investissement.

176. *La libre prestation de services.* Le régime de la libre prestation de services permet aux établissements de crédit communautaires (L.511-22 du CMF) et aux entreprises d'investissement (L.532-18 du CMF) de proposer en France métropolitaine et dans les départements et régions d'outre-mer, sans y établir de présence permanente, les opérations couvertes par leur agrément dans leur pays d'origine. Ce mode de fourniture de services en France n'est soumis qu'à la transmission au Comité des Établissements de crédit et des Entreprises d'Investissement, par l'autorité de surveillance du pays d'origine, de la déclaration de l'établissement communautaire souhaitant intervenir pour la première fois en libre prestation de services en France et précisant la liste des activités qui seront développées. Les autorités du pays d'accueil, à savoir la France, contrôlent, en coopération avec les autorités du pays d'origine, le dispositif de

prévention du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme des établissements agissant en libre prestation de services.

177. *Les établissements européens exerçant en France.* Le nombre et la progression du nombre d'établissements déclarant leur intention d'intervenir en libre prestation de services constitue le seul indicateur disponible de l'importance de cette forme d'exercice d'activité. Ainsi, au 31 décembre 2008, on recensait 492 établissements de crédit et 1774 entreprises d'investissement européens autorisés à intervenir en France en libre prestation de services.

178. *Les établissements français exerçant dans l'Espace Économique Européen (EEE).* Au 31 décembre 2008, on dénombrait 1117 déclarations, émanant de 149 établissements de crédit français et 557 déclarations de 50 entreprises d'investissement françaises qui souhaitaient intervenir dans un autre pays de l'EEE. Sur la seule année 2008, 44 établissements de crédit, représentant 96 déclarations, 12 entreprises d'investissements représentant 120 déclarations, désiraient offrir des services bancaires dans le cadre de la libre prestation de services.

Les autres acteurs sur les marchés financiers

179. Sous réserve de la compétence de l'Autorité des marchés financiers pour leur agrément et le respect des règles de bonne conduite, (articles L. 631-9 et L. 621-15 II du code monétaire et financier), les articles L. 550-2, L.613-1 et L.613-2 du CMF confient à l'ACP la surveillance des personnes suivantes :

1. *Les entreprises de marché, sociétés commerciales ayant pour activité d'organiser et de faire fonctionner un marché réglementé.* L'entreprise de marché fixe les règles de fonctionnement et d'admission au marché en se conformant à la réglementation de l'AMF. Elle décide des admissions, des radiations ou des suspensions de cote des divers instruments financiers sauf en cas d'un avis contraire de l'Autorité. L'entreprise de marché gérant le marché réglementé parisien est Euronext. Suivant les instruments financiers, divers marchés de valeurs boursières sont ouverts aux sociétés en vue de réaliser leur cotation. Les actions sont ainsi négociables sur trois marchés distincts d'Euronext : Eurolist (devenue Euronext en 2008), Alternext et le Marché libre. La capitalisation du marché Eurolist représentait en 2008, 1 056 746 millions d'euros. 673 sociétés étaient alors cotées sur ce marché. Alternext est un marché créé en 2005, afin de permettre aux petites et moyennes entreprises de disposer d'une alternative leur permettant d'accéder au marché financier dans des conditions allégées. Il est régulé par Euronext au travers d'un corps de règles applicable aux sociétés cotées et aux intermédiaires. La capitalisation du marché Alternext représentait en 2008, 2 939 millions d'euros. 119 sociétés étaient alors cotées sur ce marché. Le Marché Libre, créé en 1996, est un marché non réglementé mais organisé par Euronext. Il s'adresse aux PME françaises et étrangères qui souhaitent être cotées en bourse, sans pour autant satisfaire aux critères d'admission des autres marchés d'Euronext. La capitalisation du Marché libre représentait en 2008, 13 893 millions d'euros. 285 sociétés étaient alors cotées sur ce marché.
2. *Les adhérents aux chambres de compensation*, qui peuvent être les établissements de crédit ou les entreprises d'investissement ayant leur siège social dans un État membre de la Communauté européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou dans un pays tiers équivalent ; les personnes morales dont les membres ou associés (eux-mêmes issus des deux catégories précitées, i.e. les établissements de crédit et les entreprises d'investissement) sont indéfiniment et solidairement responsables des dettes et engagements; les personnes morales ayant leur siège social en France métropolitaine ou dans les départements d'outre-mer ou à Saint-Barthélemy ou à Saint-Martin et dont l'objet principal ou unique est la compensation d'instruments

financiers, les mêmes entités, éventuellement établies hors de la CE et de l'EEE. En France, il y a une centaine de membres compensateurs.

3. *Les personnes habilitées à exercer les activités de conservation ou d'administration d'instruments financiers*, soit les personnes morales au titre des instruments financiers qu'elles émettent par offre au public (soumises au pouvoir de contrôle et de sanction de l'Autorité des marchés financiers), les établissements de crédit et les entreprises d'investissement établis en France, les personnes morales dont les membres ou associés (eux-mêmes issus des deux catégories précitées) sont indéfiniment et solidairement responsables des dettes et engagements, les personnes morales établies en France ayant pour objet principal ou unique l'activité de conservation ou d'administration d'instruments financiers, ainsi que celles ayant pour objet exclusif d'administrer une ou plusieurs institutions de retraite professionnelle collective. Il y a 226 teneurs de comptes conservateurs de droit français, et 585 établissements relevant de l'Espace économique européen exerçaient cette activité par voie de libre prestation de services (LPS) ou en libre établissement. Peuvent aussi exercer les activités de tenue de compte conservation, les institutions mentionnées à l'article L. 518-1 (le Trésor Public, la Banque de France, l'institut d'émission des départements d'outre-mer, l'institut d'émission d'outre-mer et la Caisse des dépôts et consignations) et, dans des conditions fixées par le règlement général de l'Autorité des marchés financiers, les établissements de crédit, les entreprises d'investissement et les personnes morales ayant pour objet principal ou unique l'activité de conservation ou d'administration d'instruments financiers qui ne sont pas établis en France (soumises dans leur État d'origine à des règles d'exercice de l'activité de conservation ou d'administration d'instruments financiers et de contrôle équivalentes à celles en vigueur en France. L'Autorité des marchés financiers exerce à l'égard de ces personnes les pouvoirs de contrôle et de sanction prévus par le code monétaire et financier pour les prestataires de services d'investissement, en tenant compte de la surveillance exercée par les autorités compétentes de chaque État.
4. *Les intermédiaires de l'article L.211-4 du CMF détenant des titres pour le compte d'autrui*. Ils doivent pour cela faire une demande d'habilitation auprès de l'ACP concomitamment ou postérieurement à leur agrément. Il s'agit en fait de teneurs de comptes-conservateurs en France qui exercent leur activité dans des conditions spécifiques mentionnées à cet article. L'article L. 211-4 CMF dispose en effet qu'« un compte-titres est ouvert au nom d'un ou de plusieurs titulaires, propriétaires des titres financiers qui y sont inscrits ». Par dérogation, le « compte-titre peut être ouvert au nom d'un intermédiaire inscrit agissant pour le compte du propriétaire des titres financiers [...] et dans les conditions prévues par ce même code », à savoir, lorsque le propriétaire des titres n'a pas son domicile sur le territoire français et que les titres de capital de la société ont été admis aux négociations sur un marché réglementé. En pratique, les intermédiaires de cet article L. 211-4 sont tous des établissements de crédit ou des entreprises d'investissement.

Le secteur des assurances

180. On comptait, en 2008, 326 sociétés d'assurance, 22 sociétés de réassurance, 1706 mutuelles, 62 institutions de prévoyance et 63 institutions de retraite supplémentaire. Un mouvement de concentration amorcé dans les années 90 affecte toutefois les mutuelles, cette baisse du nombre de mutuelles concerne essentiellement celles du code de la mutualité. Avec 243,7 milliards de primes totalisées en 2008 (dont 140,6 en assurance vie et 103,1 en assurance non-vie), la France se situe au 4ème rang mondial des assurances, derrière les États-Unis, le Royaume-Uni et le Japon.

181. Fin 2008, on dénombrait 47 731 intermédiaires en assurance. Il existe plusieurs catégories d'intermédiaires : les agents généraux d'assurance, les courtiers d'assurances ou de réassurance ainsi que

les mandataires de sociétés d'assurances ou d'intermédiaires. Par ailleurs, il faut noter qu'à l'heure actuelle les organismes de bancassurance détiennent près de 70 % de parts de marché dans le secteur de l'assurance-vie.

182. Sur les 373 entités agréées en branche 20 (assurance-vie) et interrogées en 2007/2008 seules 255 ont réellement une activité d'assurance vie en raison de la concentration du secteur ou de la nature effective des activités exercées, à savoir :

- 119 sociétés d'assurances (la différence avec les 132 signalées s'expliquant par les retraits d'agrément ou les entités sans activité effective) ;
- 76 mutuelles, les 103 autres mutuelles étant des organismes qui utilisent l'agrément exclusivement pour vendre des contrats obsèques et non pour distribuer des produits de capitalisation ;
- 60 institutions de prévoyance (sur 62, l'écart de deux unités résultant du regroupement d'entités).

183. Il n'existe pas de recensement du nombre de courtiers commercialisant de l'assurance vie. Selon la réglementation, les 17 834 courtiers (agréés en 2008) sont habilités à proposer tous les produits d'assurance à leur client, y compris en assurance-vie.

Les institutions relevant du contrôle de l'Autorité des marchés financiers

184. *Les sociétés de gestion de portefeuille.* Ce sont, aux termes de l'article L532-9 du code monétaire et financier, des entreprises d'investissement qui exercent à titre principal l'activité de gestion pour compte de tiers ou qui gèrent un ou plusieurs organismes de placement collectifs. Pour délivrer l'agrément à une société de gestion de portefeuille, l'AMF vérifie si celle-ci a son siège social et son administration centrale en France, dispose d'un capital initial suffisant et d'une forme juridique adéquate à l'activité de gestion, fournit l'identité de ses actionnaires, dont elle apprécie la qualité, qui détiennent une participation qualifiée ainsi que le montant de leur participation, et si elle est dirigée effectivement et voit son orientation déterminée par des personnes possédant l'honorabilité et la compétence nécessaires ainsi que l'expérience adéquate à leurs fonctions. Fin 2008, la population des sociétés de gestion de portefeuille en activité se compose de 571 unités.

185. *Les dépositaires d'OPCVM.* Les actifs des OPCVM sont conservés par un dépositaire unique distinct de la société de gestion du fonds. Ce dépositaire est choisi par la société de gestion sur une liste établie par le ministre chargé de l'économie : il s'agit de la Banque de France, de la Caisse des dépôts et consignations, des établissements de crédit, des entreprises d'investissement ainsi que d'Euronext Paris SA, des entreprises d'assurances et de capitalisation régies par le code des assurances. Il doit avoir son siège social en France. Le dépositaire conserve les actifs de l'organisme de placement collectif (OPC) et s'assure de la régularité des décisions de l'OPC. Au 31 décembre 2008, 61 établissements exerçaient les fonctions de dépositaires d'OPCVM.

186. *D'autres véhicules d'épargne et biens divers,* comme les sociétés civiles de placement immobilier (SCPI), les organismes de placement collectif immobilier (OPCI), et les fonds communs de créances (FCC). Au 31 décembre 2008, il existait 30 sociétés de gestion de SCPI exerçant une activité de gestion de SCPI. La collecte brute s'est élevée en 2008 à 1211,7 millions d'euros, 50 OPC (SPPICAV) et 6 sociétés de gestion de fonds communs de créances.

Liste des activités et opérations que les différents intermédiaires financiers sont habilités à exercer

187. La liste des activités et opérations que les différents intermédiaires financiers sont habilités à exercer en France (sur la base de la définition d'institution financière du GAFI) est comme suit :

	Etablissements de crédit	Sociétés financières	Entreprises d'investissement	Etablissements de paiement	Entreprise s'assurance - Sociétés de courtage	Entreprise s'assurance, mutuelles, institutions de prévoyance	Changeurs manuels
1. Acceptation de dépôts et d'autres fonds remboursables du public ⁽¹⁾	X	X ⁽⁵⁾					
2. Prêts ⁽²⁾	X	X	X ⁽⁶⁾	X ⁽⁷⁾			
3. Crédit-bail ⁽³⁾	X	X					
4. Transferts d'argent ou de valeurs ⁽⁴⁾	X			X			
5. Emission et gestion de moyens de paiement	X	X		X ⁽⁸⁾			
6. Octroi de garanties et souscription d'engagements	X	X		X ⁽⁹⁾		X	
7. Négociation sur ⁽¹¹⁾ :							
(a) les instruments du marché monétaire	X	X ⁽¹⁰⁾	X				
(b) le marché des changes	X	X	X				
(c) les instruments sur devises, taux d'intérêt et indices	X	X	X				
(d) les valeurs mobilières	X	X	X				
(e) les marchés à terme de marchandises	X	X	X				
8. Participation à des émissions de valeurs mobilières et prestation de services financiers connexes ⁽¹¹⁾	X	X	X				
9. Gestion individuelle et collective de patrimoine ⁽¹¹⁾	X	X	X		X		
10. Conservation et administration de valeurs mobilières, en espèces ou liquides, pour le compte d'autrui ⁽¹²⁾	X	X	X				
11. Autres opérations d'investissement, d'administration ou de gestion de fonds ou d'argent pour le compte d'autrui	X	X	X				
12. Souscription et placement d'assurances vie et d'autres produits d'investissement en lien avec l'assurance	X				X	X	
13. Change manuel	X	X		X			X

- (1) Cela couvre aussi la gestion de patrimoine.
- (2) Cela comprend notamment les crédits à la consommation, les crédits hypothécaires, l'affacturage avec ou sans recours, le financement de transactions commerciales (forfaitage inclus).
- (3) Cela ne comprend pas le crédit bail financier se rapportant à des produits de consommation.
- (4) Il s'agit des activités financières du secteur formel ou informel, par exemple les remises de fonds alternatives. Ne sont pas concernées les personnes physiques ou morales qui fournissent exclusivement aux institutions financières un message ou tout autre système de support à des fins de transmission de fonds.
- (5) En fonction de leur décision d'agrément, limité, ou des dispositions législatives ou réglementaires qui leur sont propres. Elles ne peuvent ainsi recevoir des fonds du public à moins de deux ans de terme qu'à titre accessoire.
- (6) Activité limitée à l'acquisition d'instruments financiers et encadrée (Règlement CRBF 98-05).
- (7) Activité limitée et exercée sous certaines conditions article L. 522-2 du Code monétaire et financier.
- (8) Activité limitée aux services de paiement conformément à l'article L. 314-1 II du Code monétaire et financier.
- (9) Activité limitée et exercée sous certaines conditions article L. 522-2 du Code monétaire et financier.
- (10) Seul un nombre limité de sociétés financières fournissent des services d'investissement.
- (11) Les personnes habilitées à fournir les services c) d) et e) (de négociation sur les instruments sur devises, taux d'intérêt et indices ; les valeurs mobilières, les marchés à terme de marchandises) sont les prestataires de services d'investissement tels que définis à l'article L. 531-1 du CMF. Ce sont donc les entreprises d'investissement c'est-à-dire des personnes morales, autres que les établissements de crédit, qui fournissent des services d'investissement à titre de profession habituelle (article L. 531-4 du CMF) et les établissements de crédit, ayant reçu un agrément pour fournir des services d'investissement au sens de l'article L. 321-1 du CMF. Cet agrément est délivré par le comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement ou par l'Autorité des marchés financiers (article L. 532-1 du CMF).
- (12) Et toutes les autres entités citées à l'article L. 542-1 CMF.

1.3.2 Les professions non financières

188. S'agissant des entreprises et professions non financières, le champ d'application du dispositif anti-blanchiment issu de l'article L. 561-2 du code monétaire et financier est large, et couvre notamment :

- les intermédiaires en achat et vente d'immeubles et de fonds de commerce, dont les agents immobiliers⁴² ;
- l'ensemble des professions juridiques et judiciaires réglementées (c'est-à-dire, avocats, avocats au Conseil d'État et avocats à la Cour de Cassation, avoués près les cours d'appel, notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires, administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires) depuis la loi n° 2004-130 du 11 février 2004 ;
- les casinos, depuis la loi n° 90-614 du 12 juillet 1990, et les groupements, cercles et sociétés organisant des jeux de hasard, des loteries, des pronostics sportifs ou hippiques depuis 2004⁴³ ;
- les professions du chiffre, c'est-à-dire, les experts-comptables et les commissaires aux comptes depuis la loi précitée de 2004;

⁴² « Les personnes exerçant les activités mentionnées aux 1°, 2°, 4°, 5° et 8° de l'article 1er de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, à l'exclusion de l'échange, de la location ou de la sous-location, saisonnière ou non, en nu ou en meublé ».

⁴³ Ainsi que depuis la loi du 12 mai 2010 relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, les opérateurs de jeux et paris en ligne.

- les joailliers et marchands d'art ;
- les sociétés de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques depuis la loi précitée de 2004 ;
- les domiciliataires d'entreprises et les avocats fiduciaires, depuis l'ordonnance précitée du 30 janvier 2009, sachant que seuls peuvent constituer des fiducies les établissements de crédit et les avocats.

189. Le tableau ci-dessous inventorie le nombre d'entreprises et professions non financières en France (chiffres communiqués au moment de la visite sur place) :

Profession	Nombre d'entités ou de professionnels
Casinos	197
Agents immobiliers	Environ 30 000 (cartes professionnelles)
Négociants en métaux précieux	8 829
Négociants en pierres précieuses	8829
Avocats	48 461 ⁴⁴
Notaires	8 856 notaires (4 510 offices)
Avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation	97 (59 offices)
Huissiers de justice	3 263 huissiers (1 992 offices)

Les agents immobiliers

190. Il ressort de la rédaction de l'article L. 561-2 du code monétaire et financier que la France a souhaité étendre les obligations de lutte anti-blanchiment à tous les intermédiaires en opérations immobilières, y compris les agents immobiliers. Les activités d'intermédiaires dans l'achat et la vente d'immeubles et de fonds de commerce, qui sont exercées par des professionnels dénommés communément « agents immobiliers et négociateurs de biens immobiliers », ne constituent pas des professions réglementées, mais des activités encadrées par la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 modifiée (dite loi Hoguet) et par son décret d'application n° 72-678 du 20 juillet 1972 modifié. Les agents immobiliers et négociateurs en biens immobiliers et fonds de commerce ne sont pas constitués en ordre professionnel. Leur représentation auprès des pouvoirs publics est assurée par des organismes « privés » professionnels, tels que la FNAIM, l'UNIS et le SNPI. Ces organismes n'ont aucun pouvoir disciplinaire sur leurs membres. L'exercice de ces activités suppose la délivrance d'une carte professionnelle, valable dix ans, par la préfecture du département dans lequel l'agent immobilier entend exercer son activité, sous réserve de remplir certaines conditions fixées par la loi et son décret d'application.

⁴⁴ Au 1^{er} janvier 2008.

Casinos

191. Le principe général qui fonde le régime juridique français des casinos est celui de l'interdiction, conformément aux dispositions de la loi N° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard, qui a repris les dispositions de l'article 410 de l'ancien code pénal. Ce n'est que par dérogation à ces dispositions que les autorisations de jeux peuvent être accordées comme l'indique explicitement l'article 1^{er} de la loi du 15 juin 1907 modifiée réglementant les jeux dans les casinos. Cette dérogation à un principe d'interdiction sanctionné pénalement est nécessairement d'interprétation stricte.

192. Aujourd'hui, les casinos autorisés sont au nombre de 197. Seules sont éligibles à la présence d'un casino sur leur territoire, les communes classées climatiques, balnéaires ou thermales, ou bien les villes principales des agglomérations de plus de 500.000 habitants répondant à certains critères en matière de dépenses consacrées à la promotion de la culture. Plus de 85 % des casinos français appartiennent à des groupes de casinos, comme le groupe Lucien Barrière (33 casinos, premier groupe français en termes de produit brut des jeux), les groupes Partouche (47), Tranchant (16) ou Joacasinos (20) ou d'autres petits groupes (Emeraude, COGIT, Vikings...). En 2008, les quatre grands groupes ont réalisé près de 75 % du produit brut des jeux qui s'est élevé à 2 553 898 466 EUR. 93 % du PBJ proviennent des machines à sous, le produit des jeux de table étant très minoritaire depuis l'autorisation des appareils automatiques dans les casinos en 1987.

Casinos en ligne et casinos sur des navires de croisière

193. Depuis plusieurs années, la France connaît une offre illégale très importante de jeux d'argent et de hasard sur Internet (cf. section 4.3 du rapport) par le biais d'opérateurs implantés à l'étranger. A compter de mai 2010, les opérateurs de jeux proposant, sur Internet, certains types de jeux en ligne (paris sportifs, paris hippiques ou poker), ont pu obtenir un agrément d'une durée de 5 ans renouvelable, sous réserve de respecter un cahier des charges précisé par la loi. Les autres formes de casinos en ligne restent prohibées. Les autorités françaises ont indiqué qu'à leur connaissance aucun navire de croisière battant pavillon français ne proposait de jeux de casino au moment de la visite sur place.

Les négociants en métaux précieux et en pierres précieuses⁴⁵

194. La bijouterie, joaillerie, orfèvrerie est une activité industrielle qui travaille l'or, les métaux précieux, l'argent, les pierres et les perles. Les autorités françaises indiquent qu'en 2006, ce secteur comptait 77 entreprises de 20 salariés ou plus, dont 4 disposant d'un effectif supérieur à 250 salariés. Les autorités françaises estiment que cette industrie de main d'œuvre comptait au moment de la visite sur place 5400 salariés, dont 65% implantés en Ile de France et dans la région Rhône-Alpes. Les évaluateurs ont été informés que les bijoutiers horlogers traditionnels, sans enseigne, représentent 80% du parc français des 9000 points de vente pour la distribution de bijoux moyen et haut de gamme et réalisent près de 50% de la distribution de bijouterie-horlogerie en valeur.

195. L'activité des opérateurs qui détiennent des matières d'or, d'argent et de platine ouvrées et non ouvrées pour l'exercice de leurs professions est encadrée par la réglementation relative à la garantie des métaux précieux (cf. section 4.1 du rapport). Entre autres obligations, ces professionnels doivent souscrire une déclaration d'existence auprès de l'administration des douanes (articles 533 et 534 du CGI). Le nombre

⁴⁵ Il convient de noter que l'équipe d'évaluation n'a pas eu accès à la majorité des informations figurant dans cette rubrique, que ce soit en amont, pendant ou dans la période des trois mois suivants la visite sur place.

d'opérateurs détenant des matières d'or, d'argent et de platine ouvrées et non ouvrées pour l'exercice de leurs professions et soumis à la réglementation de la garantie des métaux précieux est comme suit :

Opérateurs détenant des matières d'or, d'argent et de platine ouvrées et non ouvrées pour l'exercice de leurs professions et soumis à la réglementation de la garantie des métaux précieux (articles 533 et 534 du CGI) chiffres 2008	
Artisans – Fabricants	4 276
Importateurs -Acquéreurs intra-communautaires	3 108
Commissaires priseurs	158
Crédits municipaux	26
Sociétés de ventes volontaires aux enchères publiques	197
Commissionnaires en garantie	37
Vendeurs d'ouvrages neufs et d'occasion	1 027
TOTAL	8 829

196. La profession est représentée par plusieurs organismes, essentiellement : « l'Union Française de la bijouterie, de l'orfèvrerie, des pierres et des perles » (BJOP), la « Fédération Nationale des chambres syndicales des horlogers, bijoutiers, joailliers, orfèvres détaillants et artisans de France" (FNHBJO), la « Fédération nationale artisanale des métiers d'art et de création » (FNAMAC), la « Chambre Française de l'horlogerie et des microtechniques » la fédération de l'horlogerie, le syndicat Saint Eloi, « l'Union du commerce de l'horlogerie, bijouterie, joaillerie, orfèvrerie et accessoires » et la Chambre Syndicale Nationale BOCI.

Les professions juridiques indépendantes et les professions comptables

Les avocats

197. La profession d'avocat est une profession libérale et indépendante. Son statut résulte principalement de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques et du décret du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat. La réforme du 31 décembre 1990 a créé la nouvelle profession d'avocat en fusionnant deux professions réglementées, les avocats et les conseils juridiques. La réglementation professionnelle a été parachevée par la publication du décret du 12 juillet 2005 relatif aux règles de déontologie de la profession d'avocat. L'avocat a essentiellement deux types d'activités : d'une part l'assistance et la représentation en justice (activité judiciaire), d'autre part, le conseil qui comprend la consultation juridique et la rédaction d'actes sous seing privé pour autrui (activité juridique). Les effectifs des professionnels au 1er janvier 2008 étaient comme suit : 48 461, dont 19 763 à Paris et 28 698 pour le reste du territoire.

Les notaires

198. Leur statut résulte principalement de la loi du 25 Ventôse An XI contenant organisation du notariat, de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat et du décret du 19 décembre 1945 portant règlement d'administration publique pour l'application du statut du notariat. Ils sont investis du pouvoir de délivrer des actes authentiques, qui peuvent être dotés de la force exécutoire sans qu'il soit besoin de recourir à une décision de justice. Ils ont également une mission de conseil des particuliers et des entreprises, liée ou non à la rédaction d'actes, et peuvent intervenir, à titre accessoire, dans la gestion de patrimoines et la négociation immobilière. Leurs domaines d'intervention principaux sont ceux du droit de la famille (contrats de mariage, successions, libéralités, adoptions), du droit immobilier et des contrats civils et commerciaux. Officier public et ministériel, le notaire est nommé par arrêté du Garde des Sceaux.

Les huissiers de justice

199. Leur statut résulte notamment de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers de justice et du décret du 29 février 1956 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers de justice. Ils ont seuls qualité pour signifier les actes de procédure et exécuter les décisions de justice ainsi que les actes ou titres en forme exécutoire. Ils peuvent en outre, notamment, soit sur commission des juridictions, soit à la demande de particuliers, procéder à des constats. L'huissier est un officier public et ministériel nommé par arrêté du Garde des Sceaux.

Les avoués près les cours d'appel

200. Leur statut résulte principalement de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au statut des avoués et du décret du 19 décembre 1945 portant règlement d'administration publique pour l'application du statut des avoués. Ils ont pour mission de représenter les parties devant la cour d'appel auprès de laquelle ils sont établis. A ce titre, ils accomplissent les actes écrits qu'exige la procédure au nom de leurs clients dont ils sont les mandataires. Ils bénéficient pour cette activité d'un monopole et perçoivent des émoluments tarifés. Ils peuvent par ailleurs donner librement des consultations juridiques et rédiger des actes sous seing privé pour autrui. Officiers ministériels, ils sont nommés par arrêté du Garde des Sceaux. La fusion de cette profession avec celle d'avocat est prévue aux termes d'un projet de loi qui était en cours d'examen au Parlement au moment de la visite sur place.

Les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation

201. Leur statut résulte pour l'essentiel de l'ordonnance du 10 septembre 1817 relative aux avocats aux Conseils et à la Cour de cassation et du décret du 28 octobre 1991 relatif aux conditions d'accès à la profession d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation ont pour mission de représenter les parties devant les deux cours suprêmes. Ils disposent du monopole de représentation devant ces juridictions lorsque celle-ci est obligatoire. En leur qualité d'officier ministériel, ils sont nommés par arrêté du Garde des sceaux.

Les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires

202. Ces professions sont des professions libérales réglementées régies par les articles L. 811-1 à L. 814-11 et R. 811-1 à R. 814-157 du code de commerce. Les administrateurs judiciaires (111 au total) sont les mandataires, personnes physiques ou morales, chargés par décision de justice d'administrer les biens d'autrui ou d'exercer des fonctions d'assistance ou de surveillance dans la gestion de ces biens. Les

mandataires judiciaires (310 au total) sont les mandataires, personnes physiques ou morales, chargés par décision de justice de représenter les créanciers et de procéder à la liquidation d'une entreprise.

Les experts-comptables

203. L'activité d'expertise comptable est régie par l'ordonnance n°45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable qui précise les conditions d'exercice de la profession et notamment son périmètre d'intervention. Nul ne peut exercer la profession s'il n'est inscrit au tableau de l'Ordre. Les conditions d'inscription (voies d'accès, diplômes, formes d'exercice, incompatibilités) sont définies par cette ordonnance et par plusieurs décrets. Il est précisé en outre qu'il existe une distinction entre la profession d'expert comptable et celle de commissaire aux comptes, les deux activités, si elles peuvent être réalisées par les mêmes professionnels, n'étant pas soumises aux mêmes réglementations. Par ailleurs, l'activité est incompatible avec tout maniement de fonds. Enfin, les experts-comptables ne peuvent effectuer de consultations juridiques qu'à titre accessoire à leur activité de comptabilité à l'exception de l'aide à la création d'entreprise. L'ordonnance définit également le rôle des instances représentatives de la profession à savoir le Conseil supérieur de l'Ordre et les Conseils régionaux. La profession est soumise aux obligations d'un code de déontologie pris par décret et des procédures de contrôle de qualité sont mises en œuvre. Enfin, l'ordonnance confie au ministre chargé de l'économie l'exercice de la tutelle de l'Ordre des experts-comptables. La tutelle, exercée via un commissaire du gouvernement nommé par arrêté ministériel dans chaque conseil régional et supérieur revêt un double aspect de partenariat et de contrôle.

Personnes inscrites à l'Ordre au 22 avril 2008	
Personnes exerçant dans le secteur libéral	18.645
Personnes exerçant dans le secteur associatif	589
Structures inscrites à l'Ordre au 22 avril 2008	
Sociétés d'expertise comptable	15.154
Associations de gestion et de comptabilité	159

Les commissaires aux comptes

204. La mission de certification des comptes, qui s'identifie à l'audit des comptes annuels et consolidés, est en France dévolue de manière exclusive aux commissaires aux comptes, professionnels indépendants, membres d'une profession réglementée. Outre cette mission principale de certification des comptes, les commissaires aux comptes procèdent à certaines vérifications spécifiques définies par la loi (contrôle des documents remis aux actionnaires, des documents relatifs à la prévention des difficultés des entreprises, des conventions réglementées, de l'égalité entre actionnaires, des prises de participation et de contrôle, etc.). Il leur appartient également de révéler les faits délictueux dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leur mission et de déclencher la procédure d'alerte en cas de faits de nature à compromettre la continuité de l'exploitation. L'intervention du commissaire aux comptes pour la certification des comptes d'une entité est possible à titre facultatif dans toutes les entités. Elle est obligatoire dans la plupart des sociétés par actions, parfois sous conditions de seuils, auprès des personnes

morales dont les titres sont admis aux négociations sur un marché réglementé, ainsi que dans de nombreux groupements et sociétés tels que les établissements de crédits, les entreprises d'assurance ou les OPCVM.

205. Le commissariat aux comptes voit son régime défini par un ensemble de textes législatifs et réglementaires qui figurent pour la plupart au livre VIII du Code de commerce qui lui consacre un titre spécifique. Les commissaires aux comptes doivent par ailleurs se soumettre à un code de déontologie de la profession ayant valeur réglementaire. Ils doivent en outre se conformer à des normes d'exercice professionnelles homologuées par le ministre de la justice.

Nombre de professionnels	15 000
Nombre de mandats	220 000 dont 82% dans les sociétés commerciales

Les prestataires de services aux sociétés et fiduciaires

Les sociétés exerçant une activité de domiciliation

206. L'activité de domiciliation permet à une société de recourir aux services d'une agence spécialisée aux fins de se faire attribuer une adresse destinée à être utilisée dans ses relations avec les tiers. Cette activité est réglementée dans le code de commerce à l'article L. 123-11-3, récemment entrée en vigueur, suite à l'adoption de l'ordonnance du 30/01/2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Cette nouvelle réglementation impose une procédure d'agrément à ces sociétés de manière à permettre de s'assurer de l'honorabilité et de l'aptitude de leurs gestionnaires et de leurs actionnaires pour éviter tout risque de détournement de ces sociétés aux fins de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme. L'agrément est délivré par les services de la Préfecture. A l'heure actuelle, sont recensées 2 115 sociétés de domiciliation.

Les fiduciaires

207. Introduite en France en 2007, la fiducie est l'opération par laquelle un ou plusieurs constituant transfèrent des biens, des droits ou des sûretés, ou un ensemble de biens, de droits ou de sûretés, présents ou futurs, à un ou plusieurs fiduciaires qui, les tenant séparés de leur patrimoine propre, agissent dans un but déterminé au profit d'un ou plusieurs bénéficiaires. Elle est régie par les articles 2011 à 2030 du code civil. La mission et l'étendu des pouvoirs de gestion et d'administration du fiduciaire sont déterminées par le contrat de fiducie (cf. infra).

1.4 Vue d'ensemble du droit commercial et des mécanismes applicables aux personnes morales et constructions juridiques

208. Le droit français reconnaît un nombre important de formes juridiques de personnes morales.

209. *Sociétés commerciales.* Outre les formes particulières adaptées à certaines activités, le droit français connaît au nombre des sociétés commerciales, principalement :

- La société anonyme (S. A),
- La société par actions simplifiée (SAS),
- La société à responsabilité limitée (SARL).

- L'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL)
- La société en nom collectif.
- La société en commandite simple et la société en commandite par action,
- La société européenne (SE).

210. La société anonyme est en principe destinée au fonctionnement d'entreprises importantes nécessitant des moyens financiers détenus par un grand nombre d'investisseurs, qu'il s'agisse de personnes physiques, de sociétés commerciales ou de groupes de sociétés. Elle est gérée, soit par un conseil d'associés élus réunis en Conseil d'administration présidé par un Président, le plus souvent assisté par un ou des Directeurs généraux, soit encore par un Directoire qui exerce ses fonctions sous le contrôle d'un Conseil de surveillance. Les comptes sont vérifiés par des Commissaires aux comptes.

211. La société par actions simplifiée est constituée par une seule personne dite "associé unique" ou par plusieurs personnes. Elle est représentée par un Président qui, dans les rapports de l'entreprise avec les tiers, est investi des pouvoirs de représentation les plus étendus. Les règles concernant le fonctionnement du Conseil d'administration ou celle relatives au Directoire des SA lui sont applicables. Les statuts peuvent prévoir l'inaliénabilité des actions pendant 10 ans ou soumettre leurs cessions à un agrément préalable de la société. Les statuts peuvent prévoir que les actionnaires ont la faculté de contraindre l'un d'eux à céder ses actions. Il peut être créé des actions à dividendes prioritaires et des actions de priorité sans droit de vote. C'est un type de société qui convient parfaitement aux entreprises familiales.

212. La SARL (société à responsabilité limitée) est une société dite "de personnes". Elle est formée entre deux ou plusieurs personnes, sans pouvoir dépasser le nombre de cent. Les associés ne supportent les pertes qu'à concurrence de leur apport. La société est gérée par une ou plusieurs "gérants". Les "parts" représentatives des apports de chacun sont librement cessibles entre associés, mais une clause des statuts peut subordonner la vente de parts à un associé nouveau à l'agrément des autres associés. Les consultations des associés peuvent avoir lieu par écrit.

213. L' EURL (l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée) a été conçue en rupture avec la conception traditionnelle du droit des sociétés français qui exigeait qu'elles comprennent au moins deux associés. Elle a été créée par une loi n°85-697 du 11 juillet 1986 et le décret n°86-909 du 30 juillet 1986.

214. La société en nom collectif est une entreprise dans laquelle les associés qui sont tous commerçants, sont tenus solidairement et indéfiniment des dettes sociales. Sauf dispositions contraires des statuts, tous les associés sont gérants et peuvent agir au nom de la société, soit conjointement, soit séparément. Les limitations au pouvoir de chacun d'eux ne sont pas opposables aux tiers. La société ne peut émettre de titres négociables et les parts ne sont transférables qu'en la forme des cessions de créances. La gestion financière de l'entreprise peut être contrôlée par des Commissaires aux comptes. Cette désignation est obligatoire lorsque ces sociétés atteignent une certaine importance évaluée selon des critères et des valeurs fixés par Décret.

215. La société en commandite est formée par deux groupes d'associés. Il faut distinguer, d'une part, les "commandités" qui en ont la gestion et qui sont tenus à l'égard des tiers comme les associés des sociétés en nom collectif, et d'autre part, les "commanditaires" qui ne peuvent s'immiscer dans la gestion de la société même en vertu d'un mandat et qui ne sont tenus chacun qu'à concurrence de la valeur de leurs apports. Sauf entre commanditaires, les parts d'un associé ne peuvent être cédées qu'en vertu d'un accord des autres associés.

216. Dans la société en commandite par actions, les commanditaires ont la qualité d'actionnaires. Un ou plusieurs gérants désignés avec l'accord de tous les commandités, sont désignés par l'assemblée générale pour gérer la société qui est contrôlée par un Conseil de surveillance de trois associés, et par un ou plusieurs commissaires aux comptes. Tout associé dispose du droit de contester la régularité des décisions prises collectivement, la Chambre commerciale de la Cour de cassation a jugé que ni la circonstance qu'un associé se soit abstenu de participer aux assemblées ayant approuvé les opérations de gestion litigieuses ni le fait qu'il n'ait exercé aucun recours contre les décisions d'approbation ne sont de nature à faire obstacle à sa demande tendant à ce que soit ordonnée une expertise pour vérifier la régularité des opérations de gestion (Chambre commerciale, 5 mai 2009, pourvoi n°08-15313, Legifrance).

217. La société européenne a été créée par un Décret n° 2006-448 du 14 avril 2006. Ce texte ajoute au décret 67-236 du 23 mars 1967, une Section X (art. 203-3 et s) concernant la réglementation des sociétés européennes immatriculées en France et il modifie le décret n° 84-406 du 30 mai 1984 relatif au registre du commerce et des sociétés. Ces sociétés sont régies par les dispositions de la section ainsi créée et celles applicables aux sociétés anonymes qui ne leur sont pas contraires. Les actes et documents émanant de la société européenne et destinés aux tiers, notamment les lettres, factures, annonces et publications diverses, indiquent la dénomination sociale, précédée ou suivie immédiatement et lisiblement du sigle "SE" et de l'énonciation du montant du capital social. Le décret règle la procédure de création de ces sociétés, les mesures de publicité propres à tenir informés les tiers de leur constitution et des organismes qui assurent leur gestion.

218. *Les sociétés civiles.* Elles ne peuvent effectuer que des opérations civiles. Les associés sont personnellement et indéfiniment responsables des dettes sociales, proportionnellement à leurs apports. Cette forme de société connaît aujourd'hui de nombreuses applications, notamment dans le domaine de la construction immobilière (société civile de construction, société civile d'attribution etc.), de la gestion patrimoniale (société civile immobilière, société civile de portefeuille), de l'agriculture (société civile d'exploitation agricole, groupement agricole d'exploitation en commun, groupement foncier agricole etc.) et des professions libérales (sociétés civiles professionnelle, société civile de moyens). Son régime juridique est prévu par les articles 1845 et suivants du code civil. Elles sont soumises à des formalités de publicité (immatriculation au registre du commerce et des sociétés).

219. *Le groupement d'intérêt économique (GIE).* Il a été institué par l'ordonnance du 23 septembre 1967 (article L. 251-1 à L. 251-23 du code de commerce) afin de permettre aux entreprises d'unir leurs efforts là où elles ont des intérêts communs tout en préservant leur entière indépendance. Formule intermédiaire entre la société et l'association, il jouit d'un régime juridique adapté. Le GIE ne peut avoir pour objet que le prolongement de l'activité économique de ses membres. Sous cette réserve, il peut agir dans tous les secteurs de l'activité économique. Il jouit de la personnalité morale et de la pleine capacité juridique à compter de son immatriculation au registre du commerce et des sociétés. Dans les huit jours de son immatriculation, le greffier du tribunal de commerce doit en outre publier un avis au bulletin officiel des annonces civiles et commerciales des annonces légales comprenant les mêmes mentions que celles prévues pour les sociétés commerciales. Le GIE peut être constitué sans capital. En principe, il ne donne pas lieu, pour lui-même, à la recherche de bénéfices, mais il ne lui est pas interdit d'en réaliser et dans ce cas de les partager entre ses membres. Les membres du GIE sont indéfiniment et solidairement responsables des dettes du groupement.

220. *L'association.* Elle est définie par l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901 comme : « la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leurs activités dans un but autre que partager leur bénéfice. » La loi de 1901 laisse aux créateurs et membres d'association la liberté de s'organiser, de déclarer la création de l'association, ou non, et d'en faire la publicité dans le Journal officiel afin que l'association devienne une personne morale dotée de capacité

juridique. Il existe un grand nombre de catégories d'associations. Beaucoup de ces catégories font l'objet de conditions particulières de création, de fonctionnement ou d'adhésion imposées par des textes législatifs ou réglementaires (notamment : les associations dites d'intérêt général, qui garantissent certains critères : organisation démocratique, but non lucratif, activité conforme à l'objet et aux statuts de l'organisation et les associations reconnues d'utilité publique, qualité attribuée à la personne morale par décision du gouvernement après avis du Conseil d'État). Les statuts comportent obligatoirement : le siège social, lieu où est consultable le registre spécial, portant relevé des décisions importantes (choix des dirigeants, délégations de pouvoirs...); le but, ou objet, de l'association ; les moyens mis en œuvre (entre autres la collecte de fonds); d'une manière générale toutes les informations requises pour le dépôt en préfecture. La préfecture du département où est domiciliée l'association enregistre la création de l'association et les modifications de statuts. Mais elle n'a aucun pouvoir de contrôle.

221. Le droit français reconnaît le statut de *fondation*. Le terme de fondation est défini par l'article 18 de la loi du 23 juillet 1987. Une fondation désigne « l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif ». La fondation se distingue de l'association par le fait qu'elle ne résulte pas du concours de volonté de plusieurs personnes pour œuvrer ensemble, mais de l'engagement financier et irrévocable des créateurs de la fondation, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises. Une fondation, c'est avant tout de l'argent privé mis à disposition d'une cause publique.

222. *La fiducie*. Elle est régie par les articles 2011 et suivants du code civil. Elle est définie comme étant "l'opération par laquelle un ou plusieurs constituants transfèrent des biens, des droits ou des sûretés ou un ensemble de biens, de droits ou de sûretés, présents ou futurs, à un ou plusieurs fiduciaires, qui, les tenant séparés de leur patrimoine propre, agissent dans un but déterminé au profit d'un ou plusieurs bénéficiaires". La fiducie est établie par la loi ou le contrat (cf. section 5.2 du rapport).

1.5 Vue d'ensemble de la stratégie de prévention en matière de blanchiment de capitaux et financement du terrorisme

a. Stratégies et priorités en matière de LAB/CFT

223. La mise en œuvre de la transposition en droit interne de la 3^{ème} directive européenne relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme par l'ordonnance du 30 janvier 2009 et les décrets d'application subséquents constitue un élément majeur de la politique française en matière de LAB/CFT. L'adoption de l'ordonnance constitue l'aboutissement d'un processus mené en concertation avec l'ensemble des autorités publiques concernées par la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme mais aussi avec de nombreux professionnels assujettis. Parmi les principales nouveautés introduites en 2009 figurent notamment :

- la soumission de l'ensemble des professions assujetties à un dispositif de contrôle et de sanction en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ;
- l'extension du champ d'application de l'obligation de déclaration de soupçon à toutes les infractions issues de la délinquance de droit commun, dont la fraude fiscale et le renforcement des pouvoirs d'actions du service Tracfin ;
- la mise en place d'une approche par les risques en matière de mesures de vigilance, approche toutefois encadrée par des textes juridiques et dont la mise en œuvre est surveillée par les autorités de contrôle ;

- la mise en place de mesures obligatoires de vigilance constante à l'égard de la relation d'affaires pour l'ensemble des assujettis aux dispositions de LAB/CFT ;
- les mesures de vigilance renforcée à l'égard des personnes politiquement exposées ;
- l'extension du champ des secteurs assujettis en particulier aux domiciliataires d'entreprises;
- la mise en place d'une autorisation d'exercice de la profession des changeurs manuels, qui se substitue au simple enregistrement qui prévalait auparavant.

224. A l'occasion de la refonte du dispositif français, certaines améliorations qui n'étaient pas prévues dans le cadre de la 3^{ème} directive ont également pu être apportées, en particulier en matière de :

- champ d'application des obligations, avec l'assujettissement de certaines catégories de professions financières (assurance-dommages, conseil en investissement financier) et non-financières (jeux et paris (à partir de mai 2010), sociétés de vente volontaire aux enchères publiques) ;
- restriction des exemptions permises par la directive s'agissant de la tierce introduction, à la fois au regard de la définition du tiers introducteur (limitée aux seuls organismes financiers à l'exception notable des changeurs manuels, et aux professions juridiques et comptables) et au champ des professions pouvant recourir à ce mécanisme (seuls les organismes financiers, hormis les changeurs manuels, peuvent faire appel à un tiers).

225. Dans le même ordre d'idées, la France s'est efforcée d'intégrer des objectifs ambitieux de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme dans l'élaboration ou la négociation de textes non spécifiques à ce domaine : (1) le régime de fiducie introduit en 2007 comporte un nombre très important de limitations; (2) lors de la négociation de la directive sur les services de paiement en 2007, la France a compté parmi les États membres qui ont conditionné l'ouverture du secteur à la soumission de ces professionnels au dispositif de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme prévu par la 3^{ème} directive ; (3) en matière pénale, l'instauration en 2006 d'un délit pénal unique de non-justification des ressources, qui renforce l'arsenal dont disposent les autorités de poursuite judiciaire pour combattre les circuits financiers occultes.

226. A présent, la consolidation de ce nouveau dispositif passe, pour les autorités françaises, par la mise en œuvre, souvent à très brève échéance, d'un certain nombre de priorités. Parmi les priorités les plus générales (c'est-à-dire liées à l'ensemble du système de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, et non à des obligations ou secteurs précis), l'on retrouve : (1) le renforcement et surtout la formalisation de la coordination interministérielle, avec en particulier la récente mise en place du Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, à vocation interministérielle (cf. section 6.1 du rapport) ; (2) la formalisation et systématisation de la production d'informations et analyses, à travers l'élaboration d'un document unique, « externalisable » et devant être régulièrement mis à jour d'analyse de la menace de blanchiment et de financement de terrorisme.

227. En outre, des priorités spécifiques sont également poursuivies s'agissant de la mise en œuvre de l'actuel dispositif, en particulier en direction du secteur non-financier, où il s'agira d'une part de poursuivre les démarches de sensibilisation des professions non financières à leurs nouvelles obligations et les associer étroitement aux futures évolutions envisageables, et d'autre part de rendre plus opérationnelle la supervision de ces mêmes professions.

228. Les autorités françaises indiquent qu'à la suite de l'adoption du rapport d'évaluation mutuelle de la France, une réflexion structurée (qui peut éventuellement prendre la forme d'une étude ou d'un audit interne) interviendra pour déterminer les moyens d'assurer une mise en œuvre la plus fidèle et efficace possible des recommandations qui seront adressées dans le rapport d'évaluation. Similairement, les autorités signalent que l'adoption du rapport d'évaluation et des recommandations d'actions qui y seront formulées constituera pour la France une étape qui amorcera, près de deux ans après l'adoption de l'actuel dispositif, la définition d'une nouvelle vague d'initiatives en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, au-delà bien entendu des réflexions déjà en cours (détaillées au sein des différentes sections de ce rapport).

b. Le cadre institutionnel de la LAB/CFT

Les ministères responsables de la stratégie et/ou de la mise en œuvre opérationnelle

Les ministères financiers

229. C'est le ministre chargé de l'économie qui est principalement responsable, au sein du Gouvernement, de l'élaboration et du suivi des dispositifs de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Aux ministères chargés de l'économie et des finances, contribuent en particulier à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, la Direction générale du Trésor (DG Trésor), le service Tracfin, la Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), la direction générale des Finances publiques (DGFIP) et la Direction générale de la Consommation, de la Concurrence et de la Répression des fraudes (DGCCRF).

a) La Direction Générale du Trésor (DG Trésor)

230. La DG Trésor exerce un rôle de coordination interne (y compris à l'occasion de la préparation de l'évaluation de la France par le GAFI), de représentation dans les instances internationales (en particulier s'agissant du porte-parolat au GAFI) et de préparation de la législation en matière LAB/CFT. Par ailleurs, elle instruit les décisions de gel des avoirs impliqués dans le financement du terrorisme, qui sont prises par le ministre chargé de l'économie. Plusieurs bureaux de la DG Trésor prennent part à ces diverses fonctions, en particulier le bureau en charge de la criminalité financière (au sein du service des affaires multilatérales), mais aussi ceux en charge de la réglementation des secteurs de la banque, de l'assurance, et des marchés financiers (au sein du service du financement de l'économie).

b) Les services des douanes

231. La direction générale des douanes et droits indirects est placée sous l'autorité du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État. Les agents des douanes se répartissent en deux pôles d'activité :

- la gestion et le contrôle des opérations de dédouanement et des contributions indirectes (alcool, tabac, produits pétroliers) ;
- la surveillance du territoire, les enquêtes et investigations qui représentent près de la moitié des effectifs, soit, environ 9 000 agents qui peuvent être tous amenés à participer à la lutte contre le blanchiment d'argent et déceler des activités liées au financement du terrorisme.

232. A côté des brigades de surveillance à compétence territoriale, la DGDDI dispose de deux structures à compétence nationale en charge des investigations et des enquêtes : (1) la direction nationale

du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et (2) le service national de douane judiciaire (SNDJ). Le dispositif douanier de LAB/CFT repose essentiellement sur l'incrimination douanière de blanchiment de capitaux, le contrôle des flux transfrontaliers de sommes, titres ou valeurs, le contrôle des changeurs manuels, la mise en œuvre de l'article L.152-3 du code monétaire et financier relatif aux obligations des établissements bancaires en matière de communication d'informations et la constatation des infractions à la législation et à la réglementation des relations financières avec l'étranger.

c) La DGCCRF

233. Cette direction du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a été désignée en qualité de d'autorité de contrôle en matière de LAB/CFT des domiciliataires d'entreprises et des agents immobiliers. Les manquements constatés par la DGCCRF seront transmis à la Commission nationale des sanctions, chargées de prononcer les sanctions disciplinaires.

d) Le service Tracfin

234. Créée par la loi n°90-614 du 12 juillet 1990, Tracfin est la cellule de renseignement financier française. Elle a pour mission de lutter contre les circuits financiers clandestins, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Service à compétence nationale placé sous la double tutelle du ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique et de la réforme de l'État, Tracfin collecte, analyse, enrichit et dissémine le renseignement financier.

Le ministère des Affaires étrangères

235. La principale direction du Ministère compétente dans la mise en œuvre opérationnelle du dispositif national de la LAB/CFT est la Direction des Affaires stratégiques, de sécurité et de contrôle des armements, sous-direction des menaces transversales. Cette direction est chargée du suivi des régimes de sanctions et de gel des avoirs des personnes et entités visées par la résolution 1267 du CSNU et par la liste autonome de l'Union européenne (mise en place en application de la résolution 1373 CSNU). Elle est également compétente pour l'examen des demandes de gels d'avoirs à titre national (loi de janvier 2006) pour le Ministère des Affaires étrangères. Elle est également compétente (en liaison avec la Direction générale de la Mondialisation) pour suivre les politiques débattues et mises en œuvre au sein du GAFI afin d'adapter le régime international de LAB/CFT. Elle assure la coordination avec le Ministère des Finances, le Ministère de la Justice et le Ministère de l'Intérieur sur les questions relatives à la LAB/CFT.

Le ministère de l'intérieur et les services qui lui sont rattachés

236. Ce sont les services du ou rattachés au ministère de l'intérieur qui diligentent les enquêtes de police, sous l'autorité des magistrats du Parquet ou de l'instruction. Il existe des autorités chargées des enquêtes financières spécialisées ou exclusivement chargées de ce contentieux. Elles se distinguent selon qu'elles appartiennent aux deux forces de police françaises à compétence générale qui sont la police nationale, et la gendarmerie nationale, ou à l'administration des douanes. Outre différents services d'enquêtes déconcentrés, la Police nationale, au sein de la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), dispose d'un office central pour la répression de la grande délinquance financière, qui décline, dans le domaine de la lutte contre le blanchiment et l'économie souterraine, des axes de travail identiques à ceux que peut développer l'OCRTIS dans la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants. Il intervient par ailleurs en matière de formation et de sensibilisation à destination des services de police ou d'autres services publics, mais aussi en direction des acteurs économiques de la société civile. L'OCRGDF est un point de contact permanent de Tracfin pour le ministère de l'intérieur. La gendarmerie dispose également

d'enquêteurs spécialisés en matière économique et financière (DEFI) regroupés notamment au sein des « divisions économiques, financières et numériques » de ses sections de recherches (S.R.), unités régionales ayant vocation à traiter de la grande criminalité organisée et du terrorisme. Enfin, au plan interministériel, des structures dédiées à la lutte contre l'économie souterraine ont été créées depuis 2002 dans chaque région administrative française (34 en tout, dont 1 pour l'Île-de-France, 1 pour chaque département, 1 pour chacune des collectivités d'Outre-mer). Composées de personnels issus de la gendarmerie nationale, de la police, des douanes et des services fiscaux, ils sont dirigés soit par un militaire de la gendarmerie, soit par un fonctionnaire de police. Au plan national, ces GIR sont coordonnés alternativement (tous les 2 ans) par la police nationale ou la gendarmerie nationale. Enfin, le service central des courses et jeux est chargé de veiller au respect de la réglementation, ainsi qu'à la défense des intérêts de l'État, des joueurs et des établissements de jeux. Police de renseignement, police administrative, police judiciaire, ce service exerce son activité sur l'ensemble du territoire national, et dispose de correspondants départementaux. Ce service, situé au sein de la DCPJ, est autorité de contrôle des casinos et sociétés de jeux concernant les obligations de LAB/CFT auxquelles ces derniers sont assujettis.

237. Pour des raisons historiques et doctrinales, il n'existe pas en France un service unique chargé de la répression du terrorisme. C'est dans ce contexte que l'Unité de Coordination de la Lutte Anti-Terroriste (UCLAT) a été créée le 8 octobre 1984, et placée sous l'autorité du Directeur Général de la Police Nationale afin de répondre aux besoins de coordination opérationnelle de services de lutte anti-terroriste, relevant de ministères différents. La première mission de l'UCLAT consiste donc à centraliser, analyser et redistribuer des informations et des renseignements relatifs à la lutte contre le terrorisme aux services concernés. L'UCLAT a également pour mission de fournir une évaluation de la menace terroriste. L'UCLAT coordonne les aspects liés au terrorisme dans le cadre des réunions du Conseil de sécurité intérieure et assure enfin le secrétariat du Comité Interministériel de la Lutte Anti-Terroriste (C.I.L.A.T.).

238. L'UCLAT est composée d'une unité centrale basée au ministère de l'intérieur à Paris, comprenant 15 Commissaires et officiers de police et de gendarmerie. Elle dispose d'une antenne à Pau (Pyrénées Atlantiques), plus spécifiquement dédiée à la lutte contre le terrorisme basque, laquelle comprend 7 officiers de police ou de gendarmerie. Elle accueille des officiers de liaison de plusieurs pays européens (Espagne, Italie, Grande Bretagne, Allemagne et Benelux) et entretient un réseau d'officiers de liaison français dans ces pays.

239. Dans le cadre de la mise en œuvre pratique des dispositifs de gels d'avoirs, l'UCLAT constitue le point de contact du ministère de l'intérieur, tant pour le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi que pour le ministère des affaires étrangères. De même, l'UCLAT centralise, pour le ministère de l'intérieur, les propositions de gel d'avoir effectuées en application de la loi du 23 janvier 2006, instituant un dispositif national de gel des avoirs terroristes sous l'autorité du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi. Enfin, en liaison avec le Ministère des Affaires Étrangères, elle centralise les consultations relatives aux propositions d'inscriptions, de radiation ou de révision de la liste du Comité des Sanctions de l'ONU (Taliban et Al Qaida) et de la liste des personnes et des organisations terroristes de l'Union Européenne.

240. Tous ces services collaborent avec la Direction Centrale de Renseignement Intérieur (DCRI), la Direction Centrale de la Sécurité Publique (DCSP), la Direction du Renseignement de la Préfecture de Police (DRPP), la Direction Régionale de la Police Judiciaire de Paris (DRPJ de Paris), la Direction Centrale de la Police aux Frontières (DCPAF) ainsi que la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale.

Le ministère de la Justice

a) Les autorités centrales

241. Au sein du ministère de la justice, la politique pénale de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme est définie par la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), au sein du Bureau de la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et le blanchiment et du Bureau du droit économique et financier. La DACG assure, à ce titre, la coordination entre la Justice et Tracfin, en étant notamment destinataire de tous les signalements effectués par la cellule, ce qui permet de suivre leur devenir judiciaire. L'existence du groupe de travail permanent DACG-Tracfin, qui se réunit tous les trois mois, vise à rendre cette collaboration quotidienne la plus efficace possible.

242. La Direction des affaires civiles et du sceau (DACS), quant à elle, assure la réglementation et la gestion de professions judiciaires et juridiques qui ont pour caractéristique commune d'être des professions libérales réglementées (avocats, notaires, huissiers de justice, avoués, avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, commissaires-priseurs judiciaires, administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires)

b) Les institutions judiciaires

243. En ce qui concerne les enquêtes judiciaires, elles sont effectuées par les services de police ou unités de gendarmerie et de douane judiciaire sous la direction soit du parquet du Tribunal de grande instance compétent pour l'enquête préliminaire, soit du juge d'instruction du Tribunal de grande instance compétent si l'affaire est criminelle ou complexe. Moins de 5 % des dossiers pénaux passent par une phase d'instruction.

244. Par ailleurs, par la loi n° 204-2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, promulguée le 9 mars 2004, le législateur a souhaité donner à la justice des moyens juridiques à la hauteur des enjeux en définissant des moyens procéduraux nouveaux applicables au traitement des infractions les plus graves en matière de criminalité organisée, énumérées dans le nouvel article 706-73 du code de procédure pénale. Cette même loi a également créé, pour connaître de ces infractions et de celles visées à l'article 706-74 dudit code, des juridictions spécialisées disposant d'une compétence concurrente à celles de droit commun. Ainsi, huit tribunaux de grande instance (TGI) et leurs cours d'appel, ont été désignés par décret du 16 septembre 2004 pour connaître des contentieux susvisés dans le cadre d'une compétence interrégionale : Bordeaux, Fort de France, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Paris et Rennes.

245. Depuis le 1er octobre 2004, date de la mise en application des dispositions législatives et réglementaires instituant les Juridictions Interrégionales spécialisées (JIRS), ces nouvelles juridictions ont vocation à connaître des infractions relevant de la criminalité organisée de grande complexité et des infractions économiques et financières de très grande complexité.

246. Enfin, par la loi no 2010-768 du 9 juillet 2010 (hors de la période de revue dans le cadre de ce rapport) visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale, il a été créé une Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (cf. section 2.3 du rapport).

Les structures de coordination

247. Les autorités françaises ont mis en place diverses structures de coordination adaptées aux objectifs qu'elles leur ont fixés, tant dans le domaine du renseignement en général que dans ceux plus spécifiques de la lutte contre le blanchiment des produits des crimes et des délits, le financement des activités terroristes ainsi que les circuits financiers clandestins.

a) La coordination en matière de renseignement

248. Créé en 2008, le Conseil national du renseignement (CNR) est un organisme de coordination des services de renseignement français, placé sous la présidence du Président de la République. Le CNR veille à la planification des objectifs et des moyens du renseignement et à leur réalisation. Il dispose d'un coordinateur national du renseignement assisté d'experts issus des ministères concernés (Affaires étrangères, Défense, Intérieur, Économie et Budget) et des services de renseignement. Dans ce cadre, différents groupes de travail ont été mis en place chargés d'assurer l'échange des informations et leur synthèse sur les questions considérées et de procéder à des évaluations de la menace sur ces différentes thématiques.

249. Tracfin préside un groupe de travail mis en place en 2009 chargé d'étudier et de synthétiser les informations détenues par les services de renseignement dans le domaine financier. Ce groupe procède à des travaux d'évaluation des menaces en la matière.

b) La coordination interministérielle en matière de LAB/CFT

250. A la place du Conseil d'orientation du pôle ministériel de lutte contre les circuits financiers clandestins, réunissant les seuls ministères financiers, a été créé en janvier 2010 par décret un conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme à vocation interministérielle (cf. section 6.1 du rapport) afin d'assurer une meilleure coordination des services de l'État et autorités de contrôle concernés, de renforcer la LAB/CFT, de permettre une meilleure information des professions assujetties et de veiller à l'élaboration et la mise à jour d'un document d'analyse de la menace de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

Les autorités de surveillance des institutions financières, notamment les autorités chargées de la surveillance des banques et autres établissements de crédit, compagnies d'assurance, sociétés de valeurs mobilières et d'investissement

a) L'Autorité de contrôle prudentiel (ACP)

251. Issue de la fusion des organismes d'agrément (Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, CECEI et Comité des entreprises d'assurance, CEA) et de contrôle (la Commission bancaire (CB) et l'Autorité de Contrôle des Assurances et des Mutuelles, ACAM), l'ACP, autorité administrative indépendante adossée à la Banque de France, est chargée de l'agrément et de la surveillance des établissements dans le secteur de la banque et de l'assurance dans l'intérêt de leurs clientèles et de la préservation de la stabilité du système financier (cf. section 3.10 du rapport). Sous réserve de la compétence de l'Autorité des marchés financiers pour leur agrément et le respect des règles de bonne conduite, l'ACP est en charge de la surveillance des entreprises de marché, des chambres de compensation et des prestataires de services d'investissement (cf. section 3.10 du rapport).

b) L'Autorité des marchés financiers (AMF)

252. L'Autorité des marchés financiers agréé les sociétés de gestion, les sociétés de gestion de portefeuille, et les associations chargées de la représentation collective et de la défense des droits et intérêts des conseillers en investissements financiers. Elle contrôle le respect par les sociétés de gestion, les sociétés de gestion de portefeuille et les conseillers en investissements financiers des normes législatives et réglementaires et des règles de bonne conduite qui s'appliquent à eux (cf. section 3.10 du rapport).

Le contrôle des professions non financières

253. Les professions non financières assujetties au dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sont soumises à une autorité de contrôle et à une autorité disciplinaire. Pour la majorité d'entre elles, qui disposent d'un organisme professionnel d'autorégulation, les pouvoirs de contrôle et de sanction sont du ressort de ces organismes ; pour les autres professions (à savoir, les intermédiaires de vente et d'achat d'immeubles et de fonds de commerce, les casinos et sociétés de jeux ainsi que les sociétés de domiciliation⁴⁶), des pouvoirs de contrôle spécifiques en matière LAB/CFT ont été confiés à une autorité administrative spécifiquement désignée tandis que la compétence disciplinaire relève de la Commission nationale des sanctions, créée par l'ordonnance anti-blanchiment du 30 janvier 2009.

a) Les casinos et cercles de jeux

254. Créé en 1892, le service central des courses et jeux (SCCJ) est le plus ancien service de police spécialisé à compétence nationale, en charge de la surveillance des établissements de jeux et des champs de courses. Rattaché à la direction centrale de la police judiciaire depuis le décret n° 2008-612 du 27 juin 2008, il veille au respect de la régularité et de la sincérité des jeux, ainsi qu'à la protection des joueurs et de la défense de l'État, et, dans le cadre juridique de l'enquête pénale, il participe à la répression du jeu illégal. Par ailleurs, le SCCJ instruit les dossiers d'autorisation de jeux soumis à la Commission supérieure des jeux (dont le rôle, la composition et les conditions de fonctionnement ont été revus par le décret n° 2009-334 du 26 mars 2009) et traite les dossiers d'agrément des employés de jeux.

255. Les inspections de contrôle du respect par les casinos et cercles de jeux des obligations de LAB/CFT sont conduites par les agents de ce service, conformément au décret du 10 décembre 2009 pris en application des articles L. 561-36 III du CMF et définissant les modalités de contrôle du respect des obligations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme par les personnes mentionnées aux 8°, 9° et 15° de l'article L. 561-2 du CMF et relatif à la Commission nationale des sanctions. Les sanctions disciplinaires en matière LAB/CFT relèveront de cette Commission nationale des sanctions, instituée par les articles L. 561-37 et suivants du CMF⁴⁷.

b) Les négociants en métaux précieux et pierres précieuses

256. Les négociants en métaux précieux et pierres précieuses ne sont pas contrôlés spécifiquement au titre de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Ils sont assujettis néanmoins à des règles relativement strictes de paiements en espèces (cf. Section 4). Par ailleurs, les professionnels, qui détiennent des matières d'or, d'argent ou de platine, ouvrées ou non ouvrées, sont assujettis à la réglementation dite « de la garantie », et soumis à cet effet au contrôle de l'administration des douanes (cf. Section 4).

⁴⁶ Et les opérateurs de jeux et paris en ligne depuis mai 2010.

⁴⁷ L'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), issue de la loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne et mise en place par le décret n° 2010-481 du 12 mai 2010 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Autorité de régulation des jeux en ligne, est en charge : (1) de l'agrément des opérateurs de jeux et paris en ligne ; (2) du contrôle du respect par ces opérateurs de leurs obligations, y compris de leurs obligations LAB/CFT ; (3) des sanctions disciplinaires infligées à ces opérateurs, à l'exception de celles dans le domaine LAB/CFT qui relèvent de la Commission nationale des sanctions.

c) Les experts-comptables

257. L'Ordre des experts-comptables est représenté par le Conseil Supérieur de l'Ordre des experts-comptables (CSOEC), composé de 66 membres dont les présidents des 22 Conseils Régionaux (CROEC). L'Ordre a pour mission d'assurer la défense de l'honneur et de l'indépendance de la profession, de représenter la profession auprès des pouvoirs publics et de coordonner l'action des conseils régionaux. Chaque conseil régional est chargé, dans sa circonscription de la mise en œuvre du contrôle de qualité, dont le contrôle du respect des dispositions LAB/CFT.

d) Les avocats

258. Les avocats relèvent des barreaux qui sont établis auprès de chacun des tribunaux de grande instance (160 barreaux métropolitains et d'outre-mer à compter du 1er janvier 2011). Chaque barreau est administré par un conseil de l'Ordre présidé par le bâtonnier et élu par les membres du barreau. Le conseil de l'Ordre traite de toutes questions intéressant l'exercice de la profession et veille à l'observation des devoirs des avocats ainsi qu'à la protection de leurs droits. Depuis 2004, ce sont des conseils de discipline compétents pour l'ensemble des avocats du ressort d'une même cour d'appel (sauf à Paris où le conseil de l'ordre a conservé sa compétence disciplinaire) et composés de membres des conseils de l'ordre des barreaux de ce ressort qui statuent en matière disciplinaire, y compris sur le respect des obligations LAB/CFT. Au plan national, la représentation de la profession est assurée par :

- le Conseil national des barreaux, chargé de représenter la profession d'avocat de veiller à l'harmonisation des règles et usages de la profession. Il dispose depuis 2004 d'un pouvoir normatif afin d'unifier, par voie de dispositions générales, les règles et usages de la profession, ce qui lui a permis d'édicter un règlement intérieur national (RIN) des barreaux de France ;
- l'Ordre des avocats au barreau de Paris (les avocats parisiens représentent 40% de la profession) ;
- la Conférence des bâtonniers, une association regroupant l'ensemble des bâtonniers en exercice, assistés des anciens bâtonniers, à l'exclusion de ceux de Paris.

e) Les officiers ministériels

259. Les notaires sont regroupés en chambres départementales ou interdépartementales et en chambres régionales. Le contrôle des obligations et la compétence disciplinaire, y compris dans le domaine LAB/CFT, sont attribués depuis la loi du 11 février 2004 modifiant l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 aux chambres des notaires. Sur un plan national, l'organe représentatif de la profession auprès des pouvoirs publics est le Conseil supérieur du notariat. Les huissiers de justice sont également organisés en chambres départementales et régionales dans chaque ressort de cour d'appel et par une Chambre nationale. Les commissaires-priseurs judiciaires sont regroupés en neuf compagnies régionales, qui élisent les délégués devant composer la Chambre nationale. Chaque compagnie comporte une chambre de discipline, chargée de vérifier la tenue de la comptabilité et des obligations LAB/CFT par ces professionnels. Les avoués sont organisés en compagnies établies auprès de vingt-huit cours d'appel de la France métropolitaine qui, outre leur rôle disciplinaire, notamment dans le domaine LAB/CFT, établissent le règlement intérieur de la compagnie, et une Chambre nationale. Les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation forment un ordre autonome à la tête duquel se trouve un président assisté d'un conseil de l'ordre. Cette instance ordinaire examine les candidatures éventuelles, assure la fonction disciplinaire, y compris dans le domaine de la LAB/CFT, ainsi que la représentation de la profession.

f) Les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires

260. Le conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires est notamment chargé de veiller au respect de leurs obligations par les membres des deux professions et de contrôler les études, y compris dans le domaine de la LAB/CFT. Le pouvoir disciplinaire est exercé en première instance par la commission nationale d'inscription et de discipline des administrateurs judiciaires ou celle des mandataires judiciaires. L'action disciplinaire peut être engagée par le garde des sceaux, le procureur général, le commissaire du Gouvernement près la commission nationale d'inscription et de discipline compétente ou le président du Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires.

g) Les commissaires aux comptes

261. La loi du 1er août 2003 de sécurité financière a substitué au système antérieur fondé sur l'autorégulation, un système de régulation partagée dans lequel le contrôle de la profession, y compris dans le domaine de la LAB/CFT, est assuré par les autorités publiques – au premier rang desquelles le Haut Conseil du commissariat aux comptes (dit H3C), le garde des sceaux – et les instances professionnelles.

h) Les domiciliataires d'entreprises

262. Les nouvelles dispositions du code de commerce issues de l'ordonnance du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier à des fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, soumettent désormais les domiciliataires d'entreprises à une procédure d'agrément par l'autorité préfectorale avant leur immatriculation au registre du commerce et des sociétés. Il n'existe pas d'organisme d'autorégulation propre à l'activité de domiciliation. Ce sont les agents de la DGCCRF qui sont en charge de contrôler le respect des dispositions de LAB/CFT par les domiciliataires d'entreprises. Les sanctions disciplinaires en matière de LAB/FT relèvent de la Commission nationale des sanctions.

i) Les fiduciaires

263. Il n'existe pas d'organisme d'autorégulation propre à l'activité de fiduciaire. En effet, seuls peuvent avoir la qualité de fiduciaires les établissements de crédit mentionnés à l'article **Error! Hyperlink reference not valid.** du code monétaire et financier, les institutions et services énumérés à l'article **Error! Hyperlink reference not valid.** du même code (soit le Trésor public, la banque de France, la Poste, l'institut d'émission des départements d'outre-mer, l'institut d'émission d'outre-mer et la Caisse des dépôts et consignations), les entreprises d'investissement mentionnées à l'article **Error! Hyperlink reference not valid.** du même code, les entreprises d'assurance régies par l'article **Error! Hyperlink reference not valid.** du code des assurances ainsi que les membres de la profession d'avocat. A ce titre, le fiduciaire est soumis aux devoirs et obligations, y compris dans le domaine de la LAB/CFT, liés à son statut d'origine et exerce ses activités sous le contrôle des autorités ou organisations dont il dépend.

j) Les agents immobiliers

264. Le préfet exerce un contrôle a priori en vérifiant les conditions requises par la loi du 2 janvier 1970 et son décret d'application du 20 juillet 1972 en vue de la délivrance de la carte professionnelle. Il peut aussi exercer des contrôles a posteriori de la délivrance de la carte. La DGCCRF est également investie d'une mission de contrôle des activités des agents immobiliers, qui porte sur le respect de la protection du consommateur et des règles de concurrence, et depuis le décret du 10 décembre 2009 pris en application de l'article L.561-36 III du CMF du respect des dispositions LAB/CFT. Dans ce dernier domaine, c'est la Commission nationale des sanctions, instituée par l'ordonnance anti-blanchiment précitée, qui dispose du pouvoir disciplinaire à l'égard de ces professionnels.

Le contrôle des entreprises et des personnes morales par l'intermédiaire des registres

a) Le registre du commerce et des sociétés

265. L'article L. 123-1 du code de commerce impose l'immatriculation au code de commerce et des sociétés des personnes et organismes suivants :

- les personnes physiques ayant la qualité de commerçant, même si elles sont tenues à immatriculation au répertoire des métiers ;
- les sociétés et groupements d'intérêt économique ayant leur siège dans un département français et jouissant de la personnalité morale ;
- les sociétés commerciales dont le siège est situé hors d'un département français et qui ont un établissement dans l'un de ces départements ;
- les établissements publics français à caractère industriel ou commercial;
- les autres personnes morales dont l'immatriculation est prévue par les dispositions législatives ou réglementaires ;
- les représentations commerciales ou agences commerciales des États, collectivités ou établissements publics étrangers établis dans un département français.

266. Cette immatriculation dans un registre consultable par tous permet de garantir les droits des associés, des clients, des partenaires et des créanciers des entités économiques concernées, tout en facilitant le contrôle de leur activité par les autorités publiques (cf. section 5.1 du rapport).

b) Le registre des fiducies

267. L'article 2020 du code civil, institué par la loi précitée du 19 février 2007 prévoit la création d'un registre national des fiducies (cf. section 5.2 du rapport).

c. L'approche relative au risque

268. Une étape importante dans l'orientation de la lutte contre le blanchiment en fonction d'une approche par le risque a été franchie avec le renforcement des obligations de vigilance des professionnels (art. L. 561-5 à L. 561-14-2 du code monétaire et financier, et articles R. 561-5 à R. 561-22 du même code). Ces articles sont issus de l'ordonnance du 30 janvier 2009 et du décret n° 2009-1087 du 2 septembre 2009 relatif aux obligations de vigilance et de déclaration pour la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, pris en transposition de la 3ème directive anti-blanchiment. A été ainsi introduite dans le droit national l'approche par les risques, qui permet aux professionnels assujettis de moduler leurs vigilances en fonction de leur évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (cf. section 3.1 du rapport). De manière plus globale, comme il l'a été rappelé plus haut (cf. point 1.5.1), les travaux interministériels actuels sur la réalisation d'un document formalisant et synthétisant, sous format « externalisable », les informations disponibles en termes d'évaluation de la menace et des risques de blanchiment et du financement du terrorisme viseront à compléter le champ d'informations disponibles.

d. Progrès depuis la dernière évaluation ou évaluation mutuelle

269. Depuis la dernière évaluation de la France, les efforts pour renforcer et améliorer le dispositif existant ont porté autant sur les obligations imposées aux secteurs d'activité concernées par la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (objectif d'exhaustivité du dispositif, tant au regard du champ sectoriel couvert que de l'étendue des obligations imposées) que sur les moyens juridiques et institutionnels à la disposition des autorités publiques actives en termes de détection, poursuite et sanction des infractions. Ce rapport détaille les mesures prises ces dernières années.

2. SYSTÈME JURIDIQUE ET MESURES INSTITUTIONNELLES CONNEXES

Lois et réglementations

2.1 Incrimination du blanchiment de capitaux (R.1 & 2)

2.1.1 Description et Analyse

Remarque préliminaire - les règles générales d'application de la loi pénale et de la procédure pénale aux collectivités d'outre-mer

270. Pour les régions et départements d'outre-mer (Martinique, Guadeloupe, Guyane et Réunion), aucune difficulté ne se pose : il n'existe aucune règle particulière, en tous les cas pour le droit pénal et la procédure pénale, à savoir que la loi française s'y applique de plein droit, comme sur le reste du territoire de la République (articles 113-1 et 113-2 du code pénal). Il en est de même pour Mayotte⁴⁸ et Saint-Pierre et Miquelon⁴⁹. Pour les autres collectivités (Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Terres Australes et Antarctiques françaises, Nouvelle Calédonie), il est nécessaire que la loi pénale française comporte une mention expresse d'applicabilité assortie, le cas échéant, de mesures d'adaptation destinées à tenir compte de la situation particulière du territoire concerné⁵⁰. Il convient de préciser que les dispositions du code pénal portant notamment sur l'infraction de blanchiment, l'infraction de financement du terrorisme et les mesures de confiscations sont applicables sans distinction à l'ensemble des collectivités.

271. Les évaluateurs ont noté des délais assez longs de transposition de la loi pénale dans le passé (ainsi, lors de son entrée en vigueur en métropole le 1er mars 1994, le nouveau code pénal n'était pas applicable dans ces territoires. L'extension du code n'a été réalisée que par l'ordonnance n° 96-267 du 28 mars 1996). C'est pour éviter cet écueil que la pratique législative consiste depuis plusieurs années à étendre, dans le corps même de la loi, les dispositions pénales et de procédure pénale aux collectivités territoriales, le plus souvent en ayant recours à un article général final statuant l'applicabilité de la loi sur « l'ensemble du territoire de la république ».

Général

272. Les parlementaires français ont opté dans un premier temps pour des délits de blanchiment de capitaux relatifs à des infractions particulières. C'est ainsi que la loi n° 87-1157 du 31 décembre 1987 fut insérée dans le Code de la santé publique sous l'article L.627 alinéa 3 devenu l'article 222-38 du code pénal et que la loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988, relative au délit de blanchiment, réprime la participation à une opération financière transfrontalière portant sur des fonds provenant du trafic de

⁴⁸ Depuis le 1^{er} janvier 2008, cf. Article LO6113-1 du Code général des collectivités territoriales. Il est à noter que la loi du 11 juillet 2001 a transformé Mayotte en collectivité « départementale » tout en supprimant, notamment en ce qui concerne le droit pénal et la procédure pénale, le principe de spécialité qui régissait auparavant cette collectivité.

⁴⁹ Depuis le 1^{er} janvier 2008, cf. Article LO6413-1 du Code général des collectivités territoriales.

⁵⁰ Cf. par exemple, les articles 217 à 220 de la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité : « dispositions étendant certaines dispositions législatives à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie françaises, aux Îles Wallis et Futuna, aux Terres australes et antarctiques et à Mayotte ».

stupéfiants. (cf. infra) et instaure une infraction analogue en matière douanière. Ce n'est qu'en 1996 que le législateur français a introduit dans le droit français l'infraction générale de blanchiment. La loi n° 96-392 du 13 mai 1996 relative à la lutte contre le blanchiment, le trafic des stupéfiants et à la coopération internationale en matière de saisie et de confiscation des produits du crime instaure une définition plus large du délit de blanchiment, tel qu'il figure actuellement à l'article 324-1 et suivants du code pénal.

273. En l'état actuel du droit, on distingue plusieurs types d'infractions de blanchiment de capitaux en France :

274. *L'incrimination générale – blanchiment simple et aggravé*: l'article 324-1 du code pénal, tel qu'il a été introduit par la loi du 13 mai 1996 dispose : « le blanchiment est le fait de faciliter, par tout moyen, la justification mensongère de l'origine des biens ou des revenus de l'auteur d'un crime ou d'un délit ayant procuré à ce dernier un profit direct ou indirect ; constitue également un blanchiment le fait d'apporter son concours à une opération de placement, de dissimulation ou de conversion du produit direct ou indirect d'un crime ou d'un délit ; le blanchiment est puni de cinq ans d'emprisonnement et 375 000 euros d'amende ». L'article 324-2 prévoit que « le blanchiment est puni de dix ans d'emprisonnement et de 750000 euros d'amende : 1° lorsqu'il est commis de façon habituelle ou en utilisant les facilités que procure l'exercice d'une activité professionnelle ; 2° lorsqu'il est commis en bande organisée ».

275. Les incriminations spéciales :

- Blanchiment de trafic de stupéfiant : l'infraction d'origine, dans ce cas particulier du trafic de stupéfiants, trouve sa définition aux articles 222-34 à 222-38 du code pénal. La loi du 31 décembre 1987, instituant l'article 222-38 du Code pénal, punit de dix ans d'emprisonnement et 750.000 euros d'amende « le fait de faciliter par tout moyen la justification mensongère de l'origine des biens ou des revenus » issus d'un trafic de stupéfiants ainsi que le fait d'apporter « son concours aux opérations de placement, de dissimulation ou de conversion du produit » des infractions commises ».
- Blanchiment douanier : ce délit, prévu et réprimé par l'article 415 du code des douanes, a été harmonisé avec le délit général par la loi du 23 décembre 1998 afin que l'administration des douanes puisse intervenir en matière de blanchiment de fonds provenant de tout délit douanier, dès lors que les faits revêtent un caractère international. L'article 415 prévoit ainsi que : « seront punis d'un emprisonnement de deux à dix ans, de la confiscation des sommes en infraction ou d'une somme en tenant lieu lorsque la saisie n'a pas pu être prononcée et d'une amende comprise entre une et cinq fois la somme sur laquelle a porté l'infraction ou la tentative d'infraction ceux qui auront, par exportation, importation, transfert ou compensation, procédé ou tenté de procéder à une opération financière entre la France et l'étranger portant sur des fonds qu'ils savaient provenir, directement ou indirectement, d'un délit prévu au présent code ou d'une infraction à la législation sur les substances ou plantes vénéneuses classées comme stupéfiants ».
- Blanchiment en lien avec une entreprise terroriste : le blanchiment constitue un acte terroriste lorsqu'il est commis intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur (article 421-1-6° du code pénal).

276. Trois incriminations de blanchiment distinctes continuent de coexister (blanchiment général, blanchiment de trafic de stupéfiants et le blanchiment douanier), aucune n'ayant été supprimée, pour des raisons procédurales : au trafic de stupéfiant, et au blanchiment de ses profits, sont attachées des règles de

procédure pénale spécifiques - durée de garde à vue, sections spécialisées, etc. Il en est de même avec le délit douanier.

277. *Autres infractions proches de l'infraction de blanchiment.* Deux infractions reprises au Code pénal, bien que distinctes du délit de blanchiment, méritent d'être mentionnées à titre introductif : la non-justification de ressources et le recel. Tout d'abord, la loi du 23 janvier 2006 a introduit, dans l'article 321-6 du code pénal, le délit générique de non-justification de ressources, en incriminant : « le fait de ne pas pouvoir justifier de ressources correspondant à son train de vie ou de ne pas pouvoir justifier de l'origine d'un bien détenu, tout en étant en relations habituelles avec une ou plusieurs personnes qui soit se livrent à la commission de crimes ou de délits punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement et procurant à celles-ci un profit direct ou indirect, soit sont les victimes d'une de ces infractions » ; « le fait de faciliter la justification de ressources fictives pour des personnes se livrant à la commission de crimes ou de délits punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement et procurant à celles-ci un profit direct ou indirect » (cf. infra). S'y ajoutent des incriminations spécifiques de non justification de ressources : a) la non justification de ressources assimilée au proxénétisme de l'article 225-6 du code pénal ; b) la non justification de ressources assimilée à l'exploitation de la mendicité de l'article 225-12-5 du code pénal) ; et c) la non justification de ressources en relation avec une entreprise terroriste (article 421-2-3 du code pénal). L'infraction de recel, en tant qu'infraction de conséquence au même titre que le blanchiment, est, selon l'article 321-1 du code pénal, « le fait de dissimuler, de détenir ou de transmettre une chose, ou de faire office d'intermédiaire afin de la transmettre, en sachant que cette chose provient d'un crime ou d'un délit ». L'alinéa 2 du même texte prévoit que « constitue également un recel le fait, en connaissance de cause, de bénéficier, par tout moyen, du produit d'un crime ou d'un délit ».

278. De fait, en matière de blanchiment, les autorités de poursuite peuvent poursuivre sur la base de plusieurs infractions⁵¹. A première vue, il n'est pas aisé de comprendre comment ces différentes infractions coexistent dans la pratique et l'usage qu'il en est fait par les tribunaux. A cette question, les autorités françaises ont apporté l'éclairage suivant et précisé que les différentes incriminations sont utilisées, en pratique, chacune pour des faits différents :

- le blanchiment de trafic de stupéfiants uniquement pour cette incrimination sous-jacente, sinon, ce sera du blanchiment général ;
- le blanchiment douanier lorsque les fonds blanchis proviennent d'un délit douanier ;
- la non justification de ressources lorsqu'il n'y a pas de faits positifs de blanchiment (facilitation de la justification mensongère ou concours à une opération de placement, de dissimulation ou de conversion) mais qu'on démontre qu'une personne profite de fonds provenant d'un délit ;
- le recel quand il n'y a pas non plus d'actes positifs de blanchiment, mais que la personne détient des fonds ou des biens provenant d'une infraction.

⁵¹ Il est important de noter qu'en France, il n'y a pas de cumul de peines : les personnes sont condamnées, pour les mêmes faits, sur un seul fondement. Dans le cas de plusieurs peines de même nature sont encourues, le juge ne pourra prononcer qu'une seule peine de cette nature, dans la limite du maximum légal de la peine la plus élevée. Toutes les peines privatives de liberté sont considérées de même nature.

Recommandation 1

Incrimination du blanchiment de capitaux sur la base des Conventions de Vienne et de Palerme (C.1.1)

279. La Convention de Vienne et la Convention de Palerme obligent les pays à conférer le caractère d'infraction pénale à la dissimulation ou déguisement et à la conversion ou transfert intentionnel de biens qui sont le produit du crime. Ces mêmes Conventions, sous réserve des principes constitutionnels et concepts fondamentaux propres au système national, considèrent que devraient également constituer une infraction pénale : (1) l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens qui sont le produit du crime et (2) la participation à l'une de ces infractions ou toute autre association, entente, tentative ou complicité par fourniture d'une assistance, aide ou de conseils en vue de sa commission.

Conversion ou transfert et dissimulation ou déguisement (article 6.1 a) de la Convention de Palerme et article 3 1.b) de la Convention de Vienne)

280. Le blanchiment est défini en droit français par l'article 324.1 du code pénal (*cf. supra*). L'infraction de blanchiment est, comme celle du recel, une infraction dite de conséquence, c'est-à-dire qu'elle suppose, à titre de condition préalable, la préexistence reconnue d'un crime ou d'un délit ayant procuré à son auteur un profit direct ou indirect (article 324-1, al.1) ou dont le produit a fait l'objet de placement, dissimulation ou conversion (article 324-1, al.2). Il faut souligner que les deux alinéas de l'article 324-1 ne prévoient pas deux délits différents mais simplement deux modalités de blanchiment avec des éléments matériels visés différents.

281. Faciliter, par tout moyen, la justification mensongère de l'origine des biens ou des revenus de l'auteur d'un crime ou d'un délit. L'alinéa 1er de l'article 324-1 prévoit une première forme de blanchiment dont les éléments matériels consécutifs sont les suivants :

- Une infraction d'origine/préalable : il est nécessaire que les biens et revenus soient ceux de l'auteur d'un crime ou d'un délit, excluant de fait les auteurs de contraventions (pour ce qui concerne la différenciation entre ces trois catégories d'infractions, cf. infra, critère 1.3).
- Une infraction générant un profit direct ou indirect : il convient que le crime ou le délit ait procuré à son auteur un profit direct (i.e. argent ou bien provenant directement du crime ou du délit) ou indirect (argent ou bien qui s'est substitué au produit direct de l'infraction par le jeu de la subrogation).
- La justification mensongère par tout moyen de l'origine de biens ou de revenus : en s'en tenant à la lettre de l'article 324-1. 1^{er} alinéa, il semble que la qualification de blanchiment peut être retenue dès lors qu'un crime ou un délit a procuré un profit direct ou indirect à son auteur et d'autre part qu'est établie la justification mensongère *de n'importe quel bien de l'auteur de l'infraction d'origine*, même si ce bien n'est pas issu du crime ou du délit en question. Le législateur a fait le choix de définir de manière extensive l'objet de l'infraction de blanchiment (il est supposé que les fonds des organisations criminelles sont tous le produit d'une activité illicite), même si dans la réalité, la preuve doit être apportée de l'origine criminelle ou délictuelle des sommes objet de blanchiment. L'infraction de blanchiment ne distingue pas selon la nature des avoirs blanchis, les notions de biens, de revenus et de produits, quelle que soit leur valeur (cf. infra). L'acte de facilitation doit être positif, et non constitué d'une simple

omission ou abstention⁵². Le terme légal de « faciliter » est assez large, beaucoup plus que la notion « d'aide et assistance » de la complicité. Il implique la conscience de mentir et de commettre en connaissance de cause une malversation⁵³. Les termes « justification mensongère » s'entendent, par exemple, de l'usage de fausses factures, fausses reconnaissances de dettes, écritures bancaires fictives, faux témoignages, attestations de complaisance, etc. La notion de « tout moyen » semble très large, même si elle n'a pas été explicitée par la jurisprudence. Les autorités précisent que c'est parce que l'expression « tout moyen » est la plus large possible qu'elle n'a jamais donné lieu, et ne donnera jamais lieu d'après elles, à discussion devant les tribunaux.

282. Le fait de disculper en justice la provenance de biens ou de revenus de l'auteur d'un crime ou d'un délit est donc la première forme de blanchiment en droit français (assumant que le placement, l'empilage et l'intégration visent tous les trois à disculper l'auteur d'un crime ou d'un délit, leur objet étant la manipulation de l'argent dans le but ultime d'en faire disparaître l'origine). La justification de l'origine d'un bien couvrirait donc les trois étapes du processus de blanchiment (même s'il est à noter que le législateur a jugé utile d'insérer un alinéa 2 qui définit le blanchiment selon des comportements plus précis). La justification de l'origine d'un bien tend en tous les cas à définir le blanchiment par son résultat plutôt que d'en détailler les modes de commission. L'alinéa 1 de l'article 324-1 semble être en effet une définition générale de ce qu'est le blanchiment et non pas une forme spécifique de commission de l'infraction. Il est à noter que le texte n'exige pas de démontrer un lien entre l'infraction sous-jacente et les biens ou revenus sur lesquels porte la facilitation de la justification mensongère : dès lors que l'auteur de l'infraction principale dispose de biens ou de revenus pour lesquels une justification mensongère est facilitée, l'élément de blanchiment est constitué sans qu'il soit nécessaire de démontrer que le produit de ladite infraction a financé ou finance les uns et a alimenté ou alimente les seconds⁵⁴.

283. Le caractère général de la terminologie employée à l'article 324-1 alinéa 1 révèle la volonté du législateur français d'appréhender le phénomène de blanchiment dans sa globalité, c'est-à-dire sans définir précisément tous les actes entrant dans la définition de cette infraction (les éléments constitutifs de l'infraction de blanchiment – notamment la dissimulation ou déguisement et conversion ou transfert intentionnel de biens qui sont le produit du crime – n'y sont pas explicités). Les débats parlementaires qui ont précédé l'adoption du texte illustrent un souci de sécurité et de prévisibilité juridique, mais également une volonté des autorités de se doter d'un arsenal juridique de portée générale contre le phénomène de blanchiment (notamment dans ses formes les plus complexes). La logique pénale est la suivante : lorsque les éléments constitutifs de l'infraction de blanchiment tels que repris à l'alinéa deux de l'article 324-1

⁵² Par exemple pour un banquier, le fait d'accepter l'ouverture d'un compte, ou des versements ou des retraits d'espèces, sans respecter ses obligations déclaratives et alors qu'il ne pouvait ignorer que les sommes en question provenaient d'une infraction pourra être considéré comme du blanchiment ou de la complicité de blanchiment : il y a bien des faits positifs (l'ouverture de comptes, les virements ou autres) et des faits d'omission (de contrôle), l'ensemble étant constitutif de l'infraction.

⁵³ Le code pénal a rejeté l'idée qu'il peut y avoir des délits objectifs ne requérant aucune intention coupable. Le dol général est donc requis pour l'article 324-1 dans des deux alinéas.

⁵⁴ Tous les auteurs s'étant penchés sur la question sont de cet avis. Voir par exemple, M. Culioli, *JCl. Pénal*, art.324-1 à 324-9, fasc. 20, p.9, n°49 (l'auteur parlant d'une sorte de présomption de fond, pour laquelle la preuve contraire n'est pas admise) ainsi que H. Robert, « Réflexions sur la nature de l'infraction de blanchiment d'argent », *JCP* 2009, I, 146, spéc. n°10.

peuvent être établis, les tribunaux poursuivent sous ce chef là. Lorsque cela n'est pas le cas, le recours à l'alinéa 1er du même article permet de poursuivre les actes incriminés en ayant recours à une infraction définie plus largement.

284. Apporter son concours à une opération de placement, de dissimulation ou de conversion du produit direct ou indirect d'un crime ou d'un délit. Cette énumération ramène à une conception plus traditionnelle du blanchiment, plus proche de la définition donnée par les conventions de Vienne et de Palerme. Cet alinéa, à l'inverse du premier, impose la démonstration que l'opération de placement, de dissimulation ou de conversion porte sur le produit de l'infraction sous-jacente. Il s'agit de différentes modalités de commission d'actes s'intégrant dans un système de blanchiment, même si il n'existe pas de définition légale de ces derniers. Dans la loi française, le « ou » implique que l'acte de blanchiment peut porter sur l'une ou l'autre des opérations et que cela est suffisant pour que le délit soit commis.

285. Le « placement » de l'argent peut être défini comme un investissement, ce qui peut recouvrir toutes sortes d'acquisition de biens. En l'espèce, le placement a été caractérisé dans un arrêt rendu par la Chambre criminelle le 7 décembre 1995 avant la loi du 13 mai 1996⁵⁵.

286. La « dissimulation » est le fait de cacher, sceller, taire ou encore de déguiser ou masquer. On peut voir ici un rapprochement avec l'infraction de recel définie à l'article 321-1 du même code qui décrit l'infraction de recel comme suit : « le fait de dissimuler, de détenir ou de transmettre une chose, ou de faire office d'intermédiaire afin de la transmettre, en sachant que cette chose provient d'un crime ou d'un délit ». Ce rapprochement explique en partie la tendance jurisprudentielle à requalifier le blanchiment en recel dès lors que certains éléments de la définition de blanchiment font défaut⁵⁶.

287. L'on peut s'interroger sur la notion « d'apporter un concours » à une opération de blanchiment. Cela semble supposer un acte positif qui peut prendre plusieurs formes (la jurisprudence nous informe par exemple qu'un notaire ayant établi un acte authentique de vente d'appartement dont le prix a été payé avec des fonds provenant d'une infraction apporte son concours à une opération de blanchiment, qu'il y a aussi blanchiment dans le fait d'ouvrir un compte bancaire au nom d'une personne qui n'existe pas pour y verser des fonds provenant d'une infraction ; ou encore de servir de prête nom dans une opération). La cour d'appel de Paris a également rappelé le 10 avril 2008 que le concours apporté à une opération de placement, de dissimulation ou de conversion peut, aux termes de l'article 222-38, du code pénal consister aussi bien en des actes positifs tels que la constitution de sociétés, la mutation de parts sociales, la commande de travaux de remise en état de biens immobiliers acquis avec des fonds illicites, qu'en des conseils prodigués ou en des intercessions pour présenter l'auteur de l'infraction sous-jacente à tel ou tel interlocuteur utile. Les autorités françaises ont expliqué aux évaluateurs que la notion « d'apporter son concours » vise aussi bien l'hypothèse de l'auto-blanchiment que l'acte d'un tiers apportant son assistance au blanchisseur et doit être entendue comme « quelque soit le rôle de la personne incriminée ». Cette

⁵⁵ Les faits concernaient un notaire qui avait été contacté, sous un nom d'emprunt, par un trafiquant international de stupéfiants souhaitant acquérir un appartement. L'élément intentionnel était constitué pour la cour dès lors qu'il avait été informé de la véritable identité du trafiquant et de l'origine des fonds destinés à l'achat de l'immeuble. Constituait l'élément matériel la régularisation de l'acte de vente, au profit de la concubine du trafiquant ainsi que le conseil donné à celle-ci de payer le prix de l'appartement par des virements bancaires internationaux et non par des transferts de devises, afin de présenter l'opération comme plus transparente. Les juges retinrent qu'il avait sciemment apporté son concours à une opération de placement du produit d'un trafic de stupéfiants.

⁵⁶ Par exemple, cf. Cass. crim., 3 décembre 1998, n° 97-85.524.

interprétation a été confirmée par une première jurisprudence de la Cour de cassation en 2003 qui a clairement indiqué que l'infraction visée à l'alinéa deux de l'article 324-1 est également applicable à l'auteur du blanchiment (cf. infra). Cette jurisprudence a été réaffirmée par la Cour de cassation dans des arrêts ultérieurs.

288. *Le blanchiment aggravé.* L'article 324-2 du code pénal vaut aussi pour les personnes physiques que pour les personnes morales. Les circonstances de l'aggravation sont au nombre de trois :

- L'habitude : elle est indéniablement prouvée lorsqu'il y a répétition, mais dans ce cas la récidive peut, de plus, jouer s'il y a eu condamnation. Des circonstances de fait, comme l'existence d'un réseau stable et structuré, permettent de considérer qu'il y a habitude. Cette aggravation peut être mise au compte d'une personne morale ;
- L'activité professionnelle : sont visées les professionnels pouvant, de par leur activité, concourir à la commission de l'infraction (banquier, notaire, etc.) ;
- La bande organisée : l'article 132-71 prévoit que « constitue une bande organisée au sens de la loi tout groupement formé ou toute entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'une ou plusieurs infractions ». Une telle infraction est utilisée avec prudence par les tribunaux. Il convient de plus de la distinguer de la notion « d'association de malfaiteur » (le seul fait d'appartenir ou de participer à une telle association constitue l'infraction sans prendre en considération de crime ou le délit commis).

289. *La proximité de l'infraction de blanchiment et de recel.* La conception française du blanchiment s'apparente fortement à celle du recel définie à l'article 321-1 du code pénal (cf. supra). Ces deux infractions sont souvent mises en parallèle pour deux raisons essentielles : (1) matériellement, l'acte frauduleux consiste à détenir, en connaissance de cause, le produit du crime et c'est bien pourquoi de nombreux jugements ou arrêts ont disqualifié en recel des faits poursuivis sous le chef d'accusation de blanchiment; (2) les deux délits sont des délits de conséquence, c'est-à-dire qu'ils impliquent l'existence d'un délit préalable (dit délit « principal » pour le blanchiment et délit « d'origine » pour le recel)⁵⁷.

290. Ces analogies conduisent à ce que se posent des problèmes de conflit de qualification et de cumul possible. Les deux infractions sont pourtant distinctes. La définition du blanchiment est plus large et touche notamment le simple conseil ou l'assistance apportée au blanchisseur. Sur ce point, le commentaire de la loi du 13 mai 1996⁵⁸ apporte l'éclairage suivant : « la nouvelle incrimination [article 324-1] a pour principale vocation d'appréhender, sous une qualification unique, la diversité des comportements des personnes concourant à un même processus de blanchiment qui, pris isolément, sont susceptibles de recevoir des qualifications pénales diverses, notamment celle de recel (...). Le délit de blanchiment permet ainsi d'appréhender des agissements qui échappent à l'incrimination de recel. Le recel concerne en effet le plus souvent le profit retiré d'un crime ou d'un délit, alors que le blanchiment permet d'atteindre ce que l'on pourrait appeler "l'ingénierie financière", grâce à laquelle le produit d'un crime ou d'un délit est converti. Il importe par ailleurs de souligner que le champ d'application privilégié du blanchiment est, ainsi qu'il résulte des débats parlementaires, la lutte contre la criminalité organisée, c'est-à-dire celle qui

⁵⁷ Il est intéressant de noter que la Cour de cassation a validé un cas de cumul de blanchiment et de recel, Cass. crim., 10 mai 2005, n°04-85.743).

⁵⁸ Cf. BO du Ministère de la Justice n°62 du 30 juin 1996.

est le fait de réseaux structurés qui recyclent le produit d'activités illicites au plan international. La généralité des termes du nouveau délit donne aux enquêteurs et aux magistrats les moyens d'intervenir efficacement dans ce cadre, et il va de soi qu'il relève de la mission des parquets de définir une politique pénale adaptée en ce domaine, ciblée sur les faits les plus graves et les plus organisés. L'action judiciaire y gagnera à la fois en efficacité et en lisibilité vis-à-vis de nos principaux partenaires».

291. La lecture de l'article 321-1 du Code pénal permet d'affirmer que pour que la qualification de recel soit retenue la personne doit avoir détenu, même provisoirement la chose, ou en avoir profité. Or, la Chambre criminelle de la Cour de cassation dans son arrêt en date du 30 novembre 1999 a précisé que « le recel n'implique pas forcément la détention matérielle des valeurs volées », étendant ainsi à leur maximum les limites de l'incrimination de recel en retenant cette qualification dans un cas extrême⁵⁹. En adoptant une conception aussi extensive du recel, la Cour de cassation a exercé un glissement de cette infraction vers le champ d'application du blanchiment, régie par l'article 324-1 du Code pénal. Ces deux infractions sont donc très proches et la jurisprudence a renforcé cette connexité.

292. De manière très pragmatique, les parquets semblent opter selon les circonstances de l'affaire, l'opportunité et l'efficacité des poursuites ou les contraintes d'administration de la preuve comme suit :

- Si la personne poursuivie est l'auteur du délit d'origine, ils opteront pour le blanchiment, puisque l'auto-blanchiment est possible (cf. infra);
- Si les faits ne semblent pas permettre de démontrer un véritable blanchiment, mais une simple détention consciente de sommes provenant d'une infraction commise par quelqu'un d'autres, alors ils poursuivront pour recel.

293. Un dernier constat s'impose : la proximité du blanchiment et du recel constitue l'une des explications du nombre relatif d'affaires ou de décisions de justice rattachables au blanchiment. Dans bien des cas, le juge retient finalement une incrimination de recel, mieux établie dans le droit français (il convient de noter la symétrie totale des sanctions applicables au recel avec celles prévues dans le cadre de l'infraction générale de blanchiment)⁶⁰. Les données statistiques en la matière (cf. infra) apportent un éclairage intéressant : en matière de stupéfiants, le nombre de condamnations pour recel de biens est cinq fois supérieur au nombre de condamnations pour recel de sommes. Le recours à la qualification de recel de sommes, qui s'apparente totalement à l'infraction de blanchiment, semble quantitativement limité (14 condamnations en 2006, 20 en 2007) alors que simultanément, le nombre de condamnations pour blanchiment augmente. Cela semble révéler une plus grande et meilleure appropriation de l'infraction de blanchiment (introduite il y a près de 15 ans) pas les tribunaux.

294. *L'infraction de blanchiment et l'infraction de non justification de ressources.* Le législateur français a progressivement adapté le code pénal aux nouvelles manifestations délictuelles; il en résulte une gamme d'infractions intimement liées au blanchiment dont l'infraction de non justification de ressources est un exemple. Le code pénal, en son article 321-6 para. 1 condamne le fait de ne pas pouvoir justifier de

⁵⁹ Elle a affirmé qu'une simple intervention dans la négociation de bons suffisait à impliquer le prévenu dans un cas de recel, adoptant ainsi une interprétation extensive de l'élément matériel tel qu'il résulte de la rédaction de l'article 321-1 du Code pénal.

⁶⁰ Le Cour de cassation elle-même a eu l'occasion de rappeler les règles de requalification pour une affaire de blanchiment d'argent de la drogue (Cass. crim, 3 décembre 1998, n°97-85.524).

ressources correspondant à son train de vie, tout en étant en relations habituelles avec une ou plusieurs personnes se livrant, notamment, au trafic de stupéfiants. Par cette disposition, le législateur souhaite voir sanctionner des individus dont la preuve d'une participation à un acte de blanchiment ne peut être directement apportée alors même que des éléments circonstanciés laissent présumer du contraire. Le législateur a attribué à ces indices une force probante suffisante pour fonder une condamnation, en l'absence de preuves directes de participation à un acte de blanchiment. Ainsi, l'objet de la présomption légale est d'établir les éléments factuels qui permettent d'évincer le doute, et de présumer la culpabilité a priori, ou plus exactement la mauvaise foi de l'accusé. En instituant un tel délit, le droit français a réagi par anticipation aux difficultés liées à la charge de la preuve. Pour renverser la présomption, l'accusé devra donc assumer la charge de la preuve de sa bonne foi. La présomption légale de culpabilité, pour ne pas aller à l'encontre des droits fondamentaux, doit constituer un moyen de preuve pour l'accusation et non une déclaration de culpabilité pour le tribunal.

295. La jurisprudence est presque inexistante en la matière (il a eu à ce jour peu ou prou de condamnations sur la base de l'article 321-6 du Code pénal; par contre, comme le démontre les statistiques, le délit de non justification de ressources de trafic de stupéfiants, qui existait depuis la loi du 13 mai 1996, a donné lieu, entre 2003 et 2008, à plus de 400 condamnations). L'examen des décisions juridictionnelles relatives au proxénétisme de la prostitution permet de souligner que, comme cette dernière infraction, la preuve du délit résulte d'un rapport déséquilibré entre d'une part des ressources déclarées et d'autre part le train de vie de l'intéressé. Seule la preuve de ce décalage est nécessaire. S'agissant d'une présomption simple, le prévenu pourra rapporter la preuve contraire et à ce titre est compatible avec l'article 6.2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur la présomption d'innocence.

296. Cette infraction a pour vocation de lutter contre ce que les commentateurs appellent « le blanchiment de proximité ». Il s'agit de renforcer la répression à l'encontre de ceux, qui côtoyant les trafiquants, profitent des fonds générés essentiellement par des activités illicites, sans s'y compromettre directement. Comme mentionné plus haut, il est fait un usage limité de l'article 321-6 du Code pénal qui s'installe doucement dans le paysage répressif français. Cette infraction semble offrir des possibilités de poursuite intéressantes et assez novatrices, même s'il elle n'a pas vocation à lutter contre la grande criminalité organisée destinée, elle, à être captée par l'article 324-1.

Acquisition, détention ou utilisation de biens, dont celui qui les acquiert, les détient ou les utilise sait, au moment où il les reçoit, qu'ils proviennent d'un produit d'un crime (article 6.1 b) i) de la Convention de Palerme et article 3.1 c) i) de la Convention de Vienne)

297. A la question de l'incrimination en droit français de l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens dont celui qui les acquiert, les détient ou les utilise sait, au moment qu'il les reçoit, qu'ils sont le produit du crime, les autorités françaises indiquent que tels actes sont couverts par l'infraction de recel. L'article 321-1 du Code pénal rattache l'élément matériel de l'infraction à une « chose » mais le recel s'applique également à tous les biens de provenance infractionnelle, y compris aux biens incorporels⁶¹. La

⁶¹ Toute chose mobilière et corporelle peut faire l'objet d'un recel, ce qui exclut en principe les immeubles alors même que ceux-ci peuvent être l'objet de l'infraction d'origine. C'est ainsi qu'un abus de biens sociaux peut porter sur un immeuble. Il est vrai que grâce à la notion de profit retiré, la jurisprudence a considérablement élargi l'incrimination en considérant qu'il y a recel à profiter de l'amélioration d'origine délictueuse apportée à un immeuble (Crim. 3 mai 1982, Bull. crim. no 110, Rev. sociétés 1983. 811, obs. B. Bouloc ; Crim. 9 févr. 1987, Bull. crim. no 61). La question s'est posée de savoir si le recel pouvait porter sur un bien incorporel. La jurisprudence l'a admis pour une créance

nature du bien est sans influence sur la qualification de l'infraction. Si l'équipe d'évaluateurs reconnaît que ces actes peuvent être appréhendés sous le couvert du recel, elle relève cependant que l'auteur d'un recel ne pourra pas être poursuivi pour l'infraction principale comme ce peut être le cas pour le blanchisseur (auto-blanchiment). En effet, la jurisprudence refuse depuis de nombreuses années de caractériser le recel à l'encontre de l'auteur d'un vol (Cass. crim. 15 décembre 1949, Bull. crim, 1949 ; n°350 ; Cass. crim 6 juin 1979, Bull. crim. 1979, n°193), ou d'un abus de confiance (Cass. crim. 2 décembre 1971, Bull. crim. 1971, n°337). De plus, comme indiqué plus haut, la définition du blanchiment est plus large que celle du recel et couvre un champ d'infractions plus étendu. Ainsi, les éléments matériels de l'infraction de blanchiment visés aux articles 6.1 b) i) de la Convention de Palerme et 3.1 c) i) de la Convention de Vienne sont imparfaitement couverts en droit français.

Participation à l'une des infractions visées par les Conventions ou toute autre association, entente, tentative ou complicité par fourniture d'une assistance, d'une aide ou de conseils en vue de sa commission (article 6.1 b) ii) de la Convention de Palerme et article 3.1 c) iv) de la Convention de Vienne)

298. Le droit français réprime, en matière de blanchiment, les faits suivants (cf. pour plus de détails, l'analyse reprise dans le cadre du C.1.7 infra) :

- *Participation à l'une des infractions visées par les Conventions : constitue un blanchiment le fait d'apporter un concours à une opération de placement, dissimulation ou de conversion du produit direct ou indirect d'un crime ou d'un délit* (article 324-1 2^{ème} alinéa du Code pénal) (cf. supra la notion « d'apporter son concours »);
- *l'association de malfaiteurs (proche sans être équivalente de la notion d'entente) : cf. l'article 450-1 du code : « constitue une association de malfaiteurs tout groupement formé ou entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'un ou plusieurs crimes ou d'un ou plusieurs délits punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement », ce qui est le cas du blanchiment (et du recel);*
- *la tentative* (article 121-5 du code pénal : « la tentative est constituée dès lors que, manifestée par un commencement d'exécution, elle n'a été suspendue ou n'a manqué son effet qu'en raison de circonstances indépendantes de la volonté de son auteur ». De plus, l'article 324-6 du Code pénal prévoit que la tentative de blanchiment est punie des mêmes peines que le blanchiment lui-même ;

(Crim. 18 janv. 1988, Bull. crim. no 22, Rev. sociétés 1988. 579, obs. B. Bouloc, RSC 1989. 118, obs. P. Bouzat), un service tel qu'un transport (Crim. 9 juill. 1970, Bull. crim. no 236, D. 1971. 3, note M.-J. Littmann, Gaz. Pal. 1970. 1. 217, note J.-P.D., JCP 1971. II. 16616, note A. Bénabent), l'attribution d'un marché (Crim. 28 janv. 2004, no 02-86.597, Dr. pénal 2004. Comm. 92, obs. M. Véron). Ces solutions s'expliquent par le fait que l'acte de recel peut consister dans le profit tiré de l'infraction d'origine, un profit qui n'implique pas forcément une quelconque détention, ce qui suffit à justifier que le recel puisse avoir pour objet un bien incorporel. La chambre criminelle a même jugé que l'on pouvait receler un renseignement obtenu par violation de secret de fabrique (Crim. 7 nov. 1974, Bull. crim. no 323, D. 1974, somm. 144).

- *la complicité* (article 121-7 du code pénal : « *est complice d'un crime ou d'un délit la personne qui, sciemment, par aide ou assistance, en a facilité la préparation ou la consommation* », notion totalement applicable au blanchiment⁶²).

299. Les infractions connexes à l'infraction de blanchiment telles que prévues aux Conventions de Vienne et de Palerme sont établies en droit français en adéquation avec les termes de la Recommandation 1 (cf. C.1.7. infra).

L'infraction de blanchiment de capitaux s'applique à tous les types de biens, indépendamment de leur valeur, qui représentent directement ou indirectement le produit du crime (C.1.2)

300. C'est le cas en droit français : en visant à la fois « la justification mensongère de l'origine des biens ou des revenus de l'auteur d'un crime ou d'un délit » et le « placement, la dissimulation ou la conversion du produit direct ou indirect d'un crime ou d'un délit », les infractions de blanchiment ne distinguent pas selon la nature des avoirs blanchis, les notions de biens, de revenus et de produit étant entendues de façon large. Concernant l'obligation qui est faite que les biens « représentent directement ou indirectement le produit d'un crime », l'article 234-1 est singulier en ceci que n'est pas visé le blanchiment de biens/revenus provenant directement d'un crime ou d'un délit. Il suffit que ces biens appartiennent à l'auteur d'un crime ou délit. Ce qui est différent et plus sévère puisqu'il n'est pas nécessaire de prouver que ces biens ou revenus proviennent nécessairement du crime ou du délit en cause. Le législateur établit une présomption que ces derniers procèdent d'un crime ou d'un délit parce qu'ils sont en possession de l'auteur de l'infraction (cf. *supra*).

301. Les autorités françaises indiquent qu'il n'y a jamais eu de débats en droit français sur la question de la définition de « biens » et « revenus ». En effet, en droit civil (article 516), tous les biens sont meubles (biens corporels, c'est-à-dire ceux qu'on peut physiquement saisir, ainsi que le droit de propriété sur ces biens, par fiction légale, ou incorporels comme des parts sociales d'entreprise, un brevet, etc.) ou immeubles⁶³. Dès lors, en droit français, la notion de « biens » est extrêmement claire puisqu'elle a vocation à englober tant les choses corporelles qu'incorporelles, ainsi que les droits. Il en est de même pour les revenus (la notion est reprise du vocabulaire commun et est interprétée comme englobant tout ce qui peut être perçu, indépendamment de toute idée de profit). La Cour de cassation n'a d'ailleurs jamais choisi de limiter, sous quelque forme que ce soit, les notions de biens, revenus ou produits quelle que soit leur valeur. Des exemples de jurisprudence démontrent en effet qu'il est possible de blanchir des profits criminels en achetant des immeubles, des meubles, des parts sociales ou des actions, etc.⁶⁴. Enfin, il semble

⁶² Cf. Cass. crim. du 3 décembre 1998, n°97-85.524.

⁶³ Un bien peut être immeuble en raison de sa nature (biens qui ne peuvent pas être déplacés et ne sont pas destinés à l'être comme un bâtiment), de sa destination (des biens qui par leur nature sont meubles mais entrent dans la catégorie des biens immeubles en raison de l'étroite relation qui les lie à un bien immeuble ou de son objet,) ou par son objet (l'usufruit des choses immobilières ; les servitudes ou services fonciers ; les actions qui tendent à revendiquer un immeuble).

⁶⁴ Cf. l'arrêt de la Chambre criminelle de la Cour de cassation du 3 décembre 2003) est un exemple particulièrement éclairant : une personne blanchit des sommes issues de la revente de matériel informatique provenant de vols importants commis quelques mois plus tôt en achetant des bons anonymes (au porteur). Le tribunal correctionnel, la cour d'appel et la cour de cassation ne se sont pas posé la question de savoir si les sommes utilisées étaient des profits tirés de la revente du matériel informatique : il s'agissait bien sûr de « revenus », au sens juridique ; ni quelle était la

ressortir des travaux préparatoires de la loi de 1996 que la notion de biens et de revenus avait vocation à être entendue de manière extensive. Sur ce point, le droit français est conforme à la Recommandation 1.

Il n'est pas nécessaire qu'une personne soit condamnée pour une infraction sous-jacente pour pouvoir prouver qu'un bien constitue le produit d'un crime (C.1.2.1)

302. Le blanchiment de capitaux étant une infraction de conséquence, l'article 324-1 du Code pénal exige la préexistence d'un crime ou d'un délit ayant procuré à son auteur un profit direct ou indirect ou encore d'une infraction dont le produit a fait l'objet d'un placement, d'une dissimulation ou d'une conversion. L'exigence que le blanchiment porte sur le produit d'un crime ou d'un délit consacre ainsi le caractère général de l'infraction. Pourtant ce terme rend flou la volonté du législateur quant à la preuve de l'origine illicite de manière générale ou d'une infraction déterminée avec précision.

303. Venue apporter un éclairage quant au contenu de la loi (sans pour autant préempter la jurisprudence), la circulaire ministérielle du 10 juin 1996 adressée au parquet lui impose d'établir, comme tel est le cas en matière de recel, que les fonds blanchis proviennent du crime ou du délit principal. Mais si cette existence doit être prouvée, elle peut l'être de manière plus ou moins précise et le degré de précision n'est pas abordé par la circulaire.

304. En l'état du droit positif, les quelques arrêts rendus sur la question offrent des exemples sur les modalités de preuves envisageables. L'étude de la jurisprudence en la matière durant la dernière décennie permet de dégager une tendance constante qui vise à renforcer le caractère autonome de l'infraction de blanchiment par rapport à l'infraction principale ou sous-jacente.

305. Le principe de la liberté de la preuve est formellement exprimé par l'article 427 du code de procédure pénale. Les indices tirés des circonstances dans lesquelles ont été effectués les actes de blanchiment suffiront quelquefois à forger l'intime conviction du juge. Elle peut consister par exemple en une condamnation prononcée par une autre juridiction, qui sera souvent étrangère⁶⁵, dans laquelle une commission rogatoire délivrée par l'Autriche étaye le jugement condamnant le trafic de stupéfiant à la source des fonds transitant par le réseau mis en place. L'existence d'une condamnation portant sur l'infraction principale n'est pourtant pas une condition nécessaire et absolue pour prouver qu'un bien constitue le produit d'un crime. Une appréciation « objective » des éléments constitutifs de l'infraction principale semblent suffire à la constitution de l'infraction puisque « peu importe la punition effective de l'auteur de l'infraction principale, du moment que l'existence du crime ou du délit fondamental est constatée, même si ces circonstances n'ont pas été entièrement éclaircies⁶⁶ ».

306. Pour autant, la juridiction répressive doit caractériser dans sa motivation les éléments constitutifs de l'infraction principale. La Cour de cassation a rappelé cette exigence majeure dans un arrêt du 25 juin 2003 aux termes duquel elle énonce que le blanchiment nécessite que « soient relevés précisément les éléments constitutifs d'un crime ou d'un délit principal ayant procuré à son auteur ou profit direct ou indirect ». Les juges doivent donc établir l'existence des éléments constitutifs de l'infraction principale, à

nature de l'investissement : ici, il s'agissait de l'acquisition de bons au porteur, donc de droits matérialisés par des titres.

⁶⁵ Affaire « W. Krup » jugée le 18 mai 1999.

⁶⁶ J. Cl. pénal code, article 324-1 à 324-9, fasc 10, n°13.

savoir les éléments matériels et intellectuels de l'infraction⁶⁷. Ceci étant, cette condition semble parfois poser des difficultés d'appréciation aux juges, les magistrats se trouvant confrontés à la difficulté soit d'identifier l'infraction principale, soit de la caractériser en tous ses éléments. Dans ce même arrêt de juin 2003, la Cour de cassation considère que l'article 324-1 « *n'impose pas que des poursuites aient été préalablement engagées, qu'une condamnation ait été prononcée du chef de crime ou délit ayant permis d'obtenir les sommes d'argent blanchies, mais qu'il suffit que soient établis les éléments constitutifs de l'infraction principale ayant procuré les sommes d'argent* ». Ainsi, le blanchiment doit pouvoir être retenu alors que l'auteur de l'infraction principale n'a pas été puni ou encore a été acquitté ou relaxé par une décision devenue définitive.

307. Une illustration très importante de ce caractère autonome du délit de blanchiment a été donnée par la Cour de cassation dans un arrêt du 20 février 2008⁶⁸ dans lequel la Cour a validé l'ouverture d'une enquête de flagrance pour blanchiment de fraude fiscale (en l'absence de toute poursuite pour fraude fiscale). En effet, la chambre criminelle a considéré « *qu'à la suite de vérifications régulièrement opérées lors d'un contrôle routier, les officiers de police judiciaire ont relevé des indices apparents de comportements délictueux révélant que des infractions se commettaient ou venaient de se commettre, ce qui justifiait qu'ils agissent selon la procédure de flagrant délit* ». C'est la première fois que la Cour de cassation entérine une enquête de flagrance en matière de blanchiment initiée, au cas d'espèce, à la suite d'un contrôle routier. Cette décision est d'importance dès lors qu'elle fait passer l'infraction sous-jacente, en l'espèce de fraude fiscale, au second plan. Ainsi, le simple constat de l'impossibilité pour une personne de justifier rapidement, à la requête des enquêteurs agissant dans le cadre d'un contrôle routier, de l'origine des biens en sa possession est-il désormais suffisant pour constituer les indices apparents du blanchiment dans le cadre d'une enquête de flagrance⁶⁹. Au regard de la technique de l'enquête, cela signifie qu'il n'est pas nécessaire de démontrer les éléments constitutifs de l'infraction principale antérieurement aux actes de blanchiment. Ainsi, l'officier de police judiciaire qui soupçonne un blanchiment pour lequel le caractère actuel de la commission n'est révélé par aucun signe extérieur, pourra diligenter une enquête préliminaire aux fins de caractériser valablement un indice laissant présumer la flagrance. Il pourra effectuer des surveillances ou des filatures destinées à recueillir des éléments utiles à l'élaboration d'une présomption de fait de la commission flagrante d'une telle infraction. Il demeure que, pour constituer le blanchiment, il est nécessaire de prouver l'existence de l'infraction principale, mais cette preuve pourra être rapportée postérieurement à l'ouverture de poursuites de blanchiment⁷⁰.

308. En validant ainsi la poursuite du blanchiment en procédure de flagrance sur la bases d'indices qui ne laissent en rien présumer de l'infraction principale, la chambre criminelle déconnecte les deux

⁶⁷ La décision de la Cour de cassation illustre le principe repris à l'article 111-3 du Code pénal qui dispose : « *Nul ne peut être puni pour un crime ou un délit dont les éléments ne sont pas définis par la loi* ».

⁶⁸ Cass. crim., 20 février 2008, n° 07-82.977.

⁶⁹ La cour d'appel d'Aix en Provence avait retenu comme indices apparents de la commission du délit de blanchiment dans les conditions de la flagrance, la valeur du véhicule (une Mercedes de forte cylindrée) conduit par le prévenu dont il n'était pas le propriétaire, l'absence de revenus apparents, la possession de sommes importantes en numéraire dont il ne pouvait justifier l'origine et le fait qu'au cours des mois précédents il était sorti de prison pour détention et port d'armes.

⁷⁰ Une partie de la doctrine conteste cette solution. En effet, il ressort d'une jurisprudence bien établie que ce n'est que s'il y a infraction flagrante, et donc éléments visuels le laissant penser, que la police judiciaire se voit dotée de pouvoirs plus étendus.

infractions l'une de l'autre, franchissant un pas supplémentaire vers une plus grande autonomie de l'infraction de blanchiment par rapport à l'infraction principale. Une circulaire de la Direction des Affaires criminelles et des Grâces, signée le 27 juillet 2009 par la Ministre de la Justice, a d'ailleurs été envoyée à tous les magistrats pour leur signaler les possibilités offertes par cette jurisprudence.

309. Ainsi, en droit français, il importe peu que l'auteur de l'infraction principale ait été effectivement puni ou que des poursuites aient été préalablement engagées contre lui. De même, peu importe que l'auteur de l'infraction principale soit demeuré inconnu, soit en fuite, ou décédé, ou encore bénéficie d'une immunité familiale ou d'une cause personnelle d'irresponsabilité : dans tous les cas, le blanchiment reste susceptible de poursuites et punissable⁷¹.

310. Il ressort néanmoins des entretiens de l'équipe d'évaluation avec les autorités judiciaires et de poursuite que la preuve que les fonds blanchis proviennent du crime ou du délit principal est difficile à établir et qu'elle constitue un obstacle pratique à la poursuite et à la condamnation pour fait de blanchiment. La preuve des éléments constitutifs de l'infraction représente pour la grande majorité des interlocuteurs de l'équipe d'évaluation un frein aux poursuites et condamnations pour blanchiment en France malgré les assouplissements jurisprudentiels décrits ci-dessus et les difficultés inhérentes à l'infraction de blanchiment (en tant qu'infraction de conséquence).

311. Dans ce contexte, une réflexion est conduite sur les possibilités d'un allègement (à défaut d'un renversement) de la charge de la preuve en matière de blanchiment. La loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité dite loi « Perben II » a institué un renversement de la charge de la preuve en matière d'extorsion commise en bande organisée mais n'est pas allée jusqu'à modifier la loi du 13 mai 1996 et exaucer ainsi le vœu de certains magistrats ou parlementaires de renverser la charge de la preuve de l'origine des fonds pour le délit général de blanchiment (l'idée serait que l'accusation n'aurait plus à prouver un élément de l'infraction mais ce serait à la défense de prouver son absence). Un tel renversement de la charge de la preuve a aussi été introduit dans le cadre de l'infraction de non-justification de ressources (*cf. supra*). La question de la préservation de la présomption d'innocence, protégée par l'article 6.2 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, est posée. Certains interlocuteurs de l'équipe d'évaluation ont indiqué que la rédaction actuelle de l'article 324-1 du Code pénal fait porter aux enquêteurs et magistrats un fardeau trop lourd et inutilement compliqué en ceci que le délit général de blanchiment oblige de facto les autorités de poursuite à apporter la preuve non pas d'une infraction mais de deux. L'élément transnational de nombreuses affaires de blanchiment complique d'autant plus ce travail (caractériser les éléments matériels de l'infraction principale commise à l'étranger s'avère le plus souvent compliqué voire impossible). D'autres interlocuteurs soulignent les avancées jurisprudentielles innovantes en la matière qui vont dans le sens d'un renforcement du caractère autonome du délit de blanchiment par rapport à l'infraction sous-jacente. A ce titre, trop peu de recul existe par rapport à la jurisprudence de la Cour de cassation de février 2008 pour en apprécier l'encrage (possiblement durable) dans la pratique des magistrats français.

Les infractions sous-jacentes du blanchiment de capitaux devraient couvrir toutes les infractions graves (C.1.3)

312. *Général.* Le législateur français a fait le choix de la généralité : aux termes de l'article 324-1, tous les délits et les crimes sans distinction sont susceptibles d'être constitutifs de l'infraction principale,

⁷¹ Il est à noter que la doctrine dans son ensemble partage cet avis.

qu'ils soient punis par le code pénal lui-même ou par d'autres codes ou lois extérieures (à titre d'exemple, le Code du commerce, le Code monétaire et financier, le livre des procédures fiscales, etc.). Ne peuvent cependant pas donner lieu à la caractérisation du délit de blanchiment, les contraventions ou les faits ne constituant aucun crime ou délit (à titre d'exemple : infraction n'existant que dans l'imagination de la personne, intervention d'une loi d'amnistie réelle de l'infraction ou d'une loi d'abrogation de l'infraction).

313. Le droit français classe les infractions en fonction des peines encourues en trois catégories distinctes : crime, délit et contravention. La loi détermine les crimes et délits et fixe les peines applicables à leurs auteurs. Le règlement détermine les contraventions et fixe, dans les limites et selon les distinctions établies par la loi, les peines applicables aux contrevenants. Les infractions les plus graves sont les crimes. La peine de prison en matière de crime est appelée réclusion criminelle – ou détention criminelle pour les crimes politiques. L'article 131-1 du code pénal définit l'échelle des peines criminelles comme suit : (1) la réclusion/détention criminelle de 15 ans ; (2) la réclusion / détention criminelle de 20 ans ; (3) la réclusion/détention/criminelle de 30 ans; et (4) la réclusion/détention à perpétuité. Si le principe est la privation de liberté, la peine d'amende peut être prévue pour certaines infractions. Le juge a également la possibilité de prononcer une des peines complémentaires de l'article 131-10 du code pénal (obligation de soins, privation d'un droit, confiscation de l'objet du crime, etc.). En matière de crimes, le juge ne peut pas prononcer une peine aussi basse qu'il le souhaite. Le crime ne peut être puni de moins d'un an d'emprisonnement, ou de moins de deux ans en cas de réclusion criminelle à perpétuité.

314. Les infractions correctionnelles prévues pour les délits (dont le blanchiment) sont la catégorie intermédiaire, quantitativement plus importante que la catégorie des crimes. L'atteinte n'est pas d'une gravité exceptionnelle, mais suffisante pour que la privation de liberté soit encore de mise. Les délits sont punis d'une des deux peines principales prévues par l'article 131-3 du code pénal : l'emprisonnement et l'amende. L'emprisonnement s'échelonne ainsi : 2 mois, 6 mois, 1 an, 2 ans, 3 ans, 5 ans, 7 ans, 10 ans. Ce sont encore les maximums prévus, et le juge est entièrement libre de descendre en dessous, dans la limite d'un jour et un euro). L'amende sanctionnant un délit doit être supérieure à 3750 euros – si elle n'est pas accompagnée d'un emprisonnement (Art. 381 du code de procédure pénale). L'une des peines principales d'un délit peut être remplacée par l'une des peines correctionnelles alternatives (le jour-amende ; le stage de citoyenneté ; le travail d'intérêt général). La dernière des catégories regroupe les infractions les moins graves, les contraventions. C'est la plus vaste des trois. La détermination des contraventions ne relève pas – à l'inverse des crimes et délits – du législateur. Seul le pouvoir exécutif décide des contraventions par décret en conseil d'État (article 53 de la Constitution de 1958). Toutefois, les grands principes généraux, comme l'échelle de peines, sont définis par le pouvoir législatif. Depuis l'entrée en vigueur du nouveau code pénal en 1994, les contraventions ne sont plus punies que de peines d'amende. La loi distingue alors les contraventions en cinq classes (art. 131-13 CP).

315. Les intérêts de la distinction entre crimes, délits et contraventions sont très nombreux, touchant à la fois le droit pénal et la procédure pénale. Au point de vue du droit pénal, les crimes et les délits sont réglés par les lois adoptées par le Parlement. En droit pénal, les règles de la récidive varient selon l'infraction, ainsi que celles de la prescription. En procédure pénale, la distinction présente aussi des intérêts. Les crimes sont de la compétence des Cours d'assises. Les délits sont de la compétence du tribunal correctionnel. Les contraventions de cinquième classe sont de la compétence du tribunal de police et les autres contraventions de la compétence de la juridiction de proximité. Une autre considération touche à la question de la prescription de l'action publique et la prescription de la peine. L'action publique a pour objet de poursuivre un délinquant devant un tribunal répressif. La prescription de l'action publique contre un crime est de dix ans, sauf pour certains crimes (comme les crimes contre l'humanité). En matière de délit, la prescription est de trois ans (y compris pour blanchiment et sauf exceptions) et en matière de contravention, de un an. La prescription de la peine est le délai à la fin duquel une peine ne peut plus être exécutée. Pour les crimes, elle est de vingt ans; pour les délits, elle est de cinq ans, et pour les

contraventions, de trois ans. La question de savoir si les règles applicables de la prescription garantissent en France un délai raisonnable pour l'enquête et les poursuites de l'infraction de blanchiment (en tenant compte notamment de l'existence de possibilité de suspension des délais de prescription) a été posée par les évaluateurs. Le Ministère de la justice a indiqué que la question de la prescription de l'action publique ne pose pas de problème particulier en matière de blanchiment, tout acte d'enquête permettant de suspendre les délais de prescription⁷².

316. *Catégories désignées d'infractions définies par le GAFI.* Les catégories désignées d'infractions définies par le GAFI sont incriminées en droit français comme suit :

Catégories désignées d'infractions	Article du Code Pénal ou autre Code
la participation à un groupe criminel organisé et à un racket	Articles 450-1 et s. CP
le terrorisme, y compris son financement	Articles 421-1 et s. CP
la traite d'êtres humains et le trafic illicite de migrants	Articles 225-4-1 et s. CP
l'exploitation sexuelle, y compris celle des enfants	Article 225-5 et s. CP
le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes	Articles 222-34 et s. CP
le trafic d'armes	Articles L.2239-1 du code de la défense
le trafic illicite de biens volés et autres biens	Article 321-1 et s. CP.
la corruption	Articles 432-10 et s., articles 435-1 et s. et articles 442-1 et s. CP
la fraude et l'escroquerie	Articles 313-1 et s. CP
la contrefaçon de monnaie	Articles 442-1 et s. CP

⁷² La prescription de l'action publique est interrompue par les actes de poursuite ou d'instruction (l'interruption efface le temps écoulé avant sa survenance, et un nouveau délai de 3 ans commence à courir); elle est suspendue en cas d'obstacle de droit (examen d'une question préjudicielle, pourvoi en cassation, etc.) ou de fait (démence de la personne mise en examen, etc.) à l'exercice de l'action publique (dans ce cas, la suspension ne fait qu'arrêter le cours de la prescription, et le temps écoulé avant la suspension est pris en compte dans le calcul du délai) sans qu'existe de limite dans le temps à ces interruption ou suspension. Les autorités françaises estiment que du fait de ces possibilités d'interruption et de suspension, il devrait être extrêmement rare que des faits délictueux soient prescrits au bout de trois ans.

Catégories désignées d'infractions	Article du Code Pénal ou autre Code
la contrefaçon et le piratage de produits	Articles L.335-1 et s. du code de la propriété intellectuelle
les crimes contre l'environnement ⁷³	Articles L. 411-1 et s. et R. 411-1 et s.; articles L. 220-1 et s. et R. 221-1 et s. ; articles L. 210-1 et s. et R. 211-1 et s. ; articles L. 218-1 et s. et R. 218-1 et s. ; articles L. 521-1 et s. et R. 521-1 et s articles L. 541-1 et s. et D. 541-1 et s. du code de l'environnement
les meurtres et les blessures corporelles graves	Articles 221-1 et s., 222-1 et s. et 222-7 et s. CP
l'enlèvement, la séquestration et la prise d'otages	Articles 224-1 et s. CP
le vol	Articles 311-1 et s. CP
la contrebande	Articles 417 et s. du code des douanes
l'extorsion	Articles 312-1 et s. CP
le faux	Articles 441-1 et s. CP
la piraterie	Articles 224-6 et s. CP
les délits d'initiés et la manipulation de marchés	Articles L.465-1 et s. du code monétaire et financier

317. Les infractions sous-jacentes au blanchiment en France couvrent chacune des catégories désignées d'infractions telles que visées à la Recommandation 1. Le critère C.1.3 est rempli.

Définition des infractions sous-jacentes en ayant recours à une méthode du seuil (C.1.4) - non applicable

Les infractions sous-jacentes du blanchiment de capitaux devraient couvrir les actes commis dans un autre pays, qui constituent une infraction dans ce pays, et qui auraient constitué une infraction sous-jacente s'ils avaient été commis sur le territoire national (C.1.5)

318. La compétence de la loi française est définie par les articles 113-2 et suivants du code pénal, selon lesquels, de façon synthétique :

- La loi pénale française s'applique aux infractions commises sur le territoire de la République, l'infraction étant réputée commise sur le territoire français dès lors qu'un de ses faits constitutifs a eu lieu sur le territoire (article 113-2). Dans ce cas, la compétence des juridictions françaises

⁷³ Il s'agit bien sûr d'atteintes à l'environnement, qui sont des contraventions ou des délits, et non des crimes, le seul crime environnemental existant en droit français étant l'acte de terrorisme constitué par le fait, « en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, d'introduire dans l'air, sur le sol, dans le sous-sol, dans les aliments ou les composants alimentaires ou dans les eaux y compris celles de la mer territoriale, une substance de nature à mettre en péril la santé de l'homme ou des animaux ou le milieu naturel » (article 421-2 du code pénal).

est établie, et la jurisprudence est d'ailleurs compréhensive en ce qui concerne d'autres infractions, au nom de l'indivisibilité, considérant que la juridiction française est compétente pour connaître des faits commis à l'étranger dès lors que ces faits apparaissent comme formant un tout indivisible avec les infractions également imputées en France à cet étranger et dont elle est régulièrement saisie (Crim., 23 avril 1981 et Crim., 15 janvier 1990 parmi de nombreux exemples).

- La loi pénale française est applicable à tout crime commis par un Français hors du territoire de la République ainsi qu'aux délits commis par des Français hors du territoire de la République si les faits sont punis par la législation du pays où ils ont été commis (article 113-6) ;
- La loi pénale française est applicable à tout crime, ainsi qu'à tout délit puni d'emprisonnement commis par un Français ou par un étranger hors du territoire de la République lorsque la victime est de nationalité française au moment de l'infraction (article 113-7) ;
- L'article 113-8 précise que dans les cas visés par les articles 113-6 et 113-7, la poursuite des délits ne peut être exercée qu'à la requête du ministère public et qu'elle doit être précédée d'une plainte de la victime ou de ses ayants droit ou d'une dénonciation officielle par l'autorité du pays où le fait a été commis. Ces conditions laissent entier le pouvoir d'appréciation de l'opportunité des poursuites par le parquet. L'article 113-9 ajoute qu'aucune poursuite ne peut être exercée contre une personne justifiant qu'elle a été jugée définitivement à l'étranger pour les mêmes faits et, en cas de condamnation, que la peine a été subie ou prescrite (non bis in idem).

319. Les autorités françaises indiquent que compte tenu du caractère autonome ou distinct du délit de blanchiment, il n'y a aucune difficulté pour condamner en France quelqu'un pour un blanchiment commis sur le territoire national alors que l'infraction sous-jacente a été commise dans un autre pays si l'infraction sous-jacente constitue un crime ou délit en droit français (hormis la question de la preuve de l'infraction sous-jacente telle que décrit supra, cf. à titre d'exemple l'arrêt du TGI de Paris du 20 juillet 2002 relatif au blanchiment en France de fonds provenant d'un trafic de stupéfiants commis à l'étranger). Le critère C.1.5 de la Méthodologie est satisfait.

320. Il est intéressant de noter également un jugement du 7 novembre 2007 dans lequel le tribunal correctionnel de Paris avait condamné le prévenu ressortissant d'un pays étranger du chef de blanchiment du produit d'une corruption commise dans son pays en sa qualité de responsable politique de haut rang alors même qu'à l'époque des faits (les faits ayant été commis entre 1997 et 1999), seul le délit de corruption d'agent public français existait. La corruption d'agent public étranger n'a été introduite qu'en 2000. Le TGI, après avoir écarté le délit de corruption d'agent public étranger, un tel comportement n'étant pas punissable en France à l'époque des faits, est entré en voie de condamnation en considérant que « *le délit de corruption étant réprimé en France comme dans le pays d'origine, les faits imputables au prévenu étaient donc susceptibles de poursuite à son encontre (...) et de caractériser le délit de corruption* ». La Cour d'appel de Paris a confirmé dans un arrêt du 18 mars 2009 le jugement de première instance en considérant qu'il était indifférent qu'à l'époque des faits la corruption d'un agent public étranger n'ait pas été incriminée, rajoutant en outre que le délit de blanchiment est une infraction générale distincte et autonome. Dans ce cas d'espèce, il est intéressant de noter que les juges sont passés outre l'obligation que leur fait le Code pénal d'établir des constatations judiciaires précises quant à la constitution de l'infraction principale. L'absence d'infraction principale était flagrante mais a été ignorée. La Cour de cassation dans un arrêt du 24 février 2010 a validé l'arrêt de la Cour d'appel de Paris précisant que « *les textes qui définissent le délit de blanchiment n'imposent ni que l'infraction ayant permis d'obtenir les sommes blanchies ait lieu sur le territoire national ni que les juridictions françaises soient compétentes pour la*

poursuivre ». Elle a explicitement invoqué le caractère général, distinct et autonome de l'infraction de blanchiment.

L'infraction de blanchiment de capitaux s'applique aux personnes qui commettent l'infraction sous-jacente (C.1.6)

321. La Cour de cassation, dans un arrêt en date du 25 juin 2003 (affaire dite « Sediki »), a consacré la thèse selon laquelle « *la qualité d'auteur de l'infraction principale n'était pas exclusive de celle d'auteur de l'infraction de blanchiment consécutive* »⁷⁴. Un an plus tard, dans un arrêt du 14 janvier 2004, la Cour a réaffirmé sa position en considérant que « *l'article 324-1 alinéa 2 du code pénal est applicable à l'auteur du blanchiment du produit de l'infraction qu'il a lui-même commise* »⁷⁵. La Cour n'a pas précisé les motifs l'ayant conduit à se prononcer en ce sens. Dans un arrêt du 26 mars 2003, la Cour d'appel de Douai avait déjà considéré que le cumul des qualités était justifié dans la mesure où :

- le délit de blanchiment est un délit autonome dont les éléments constitutifs sont différents de ceux du délit principal ;
- l'élément intentionnel du blanchiment (« *détourner le système bancaire ou financier afin de rendre licites des fonds d'origine criminelle* ») est différent de celui de l'infraction sous-jacente ;
- les intérêts protégés par le délit de blanchiment (« *prévention de l'utilisation du système financier à des fins frauduleuses* ») sont différents de ceux du délit sous-jacent.

322. Ces arguments ont également été ceux du tribunal correctionnel de Paris dans un jugement du 16 février 2004 ayant condamné l'un des prévenus du chef de financement illicite de parti politique et, également, de blanchiment de fonds provenant de cette infraction (le tribunal précise que « *l'alinéa 2 de l'article 324-1 ne spécifie nullement que l'auteur du délit initial ne pourrait pas être auteur du délit de blanchiment* ». Le tribunal relève également que même si les faits infractionnels ont été perpétrés pour certains le même jour, les deux infractions ne sont pas moins distinctes.

323. L'arrêt de la Cour de cassation du 14 janvier 2004, rendu au seul visa du second alinéa de l'article 324-1 du code pénal, laissait en revanche entière la question du cumul des qualités de blanchisseur et d'auteur de l'infraction sous-jacente dans l'hypothèse visée à l'article 324-1 alinéa 1^{er} du code pénal ainsi que dans celle prévue au début de la première phrase de l'article 222-38 du même code. La chambre criminelle dans l'arrêt déjà cité du 20 février 2008 acquiesce à une condamnation pour « auto blanchiment » rendue sur le fondement du premier alinéa de l'article 324-1 : dans cette affaire, le prévenu est condamné pour le blanchiment d'une fraude fiscale qu'il avait lui-même commise. L'arrêt ouvrirait ainsi le cumul des poursuites pour un délit principal et le blanchiment de son produit aussi bien au titre du concours à une opération de placement dissimulation ou de conversion qu'à celui de la facilitation de la justification mensongère des biens et revenus de l'auteur d'un crime ou d'un délit. Sur cette question, la doctrine reste partagée, certains auteurs considérant que la définition du blanchiment donnée par l'alinéa

⁷⁴ Cass. crim., 25 juin 2003, n° 02-86.182.

⁷⁵ Cass. crim., 14 janvier 2004, n° 03-81.165.

1^{er} implique l'existence de deux personnes distinctes⁷⁶ et que le champ d'application de l'incrimination de blanchiment à l'auteur de l'infraction principale devrait restée circonscrite au deuxième alinéa le l'article 324-1 du Code pénal.

324. A ce sujet, la circulaire susvisée du Ministère de la justice précise : « *la solution ainsi dégagée [par le Cour de cassation dans son arrêt du 20 février 2008] vaut certainement tant pour le blanchiment de fonds issus d'un trafic de stupéfiants que pour le délit douanier de blanchiment* ⁷⁷ ».

325. Les décisions de la Cour de cassation au titre de la question de « l'auto-blanchiment » semblent aller dans le sens d'une interprétation extensive de la lettre de la loi. Certains auteurs soulignent le risque d'une certaine insécurité juridique compte tenu du silence de la loi en la matière. Dans ce débat, il est important de noter que la jurisprudence de la Haute cour est constante et continue en la matière. Une telle approche est en tout cas le signe d'une volonté répressive en matière de blanchiment. Le critère C.1.6 est rempli.

Infractions connexes (C.1.7)

326. *L'association ou l'entente en vue de commettre.* Le droit français, comme l'immense majorité des pays de droit civil, ne connaît pas la notion d'entente (« conspiracy »), qui est une notion typique des pays de Common Law. En revanche, et conformément à l'option donnée dans les textes internationaux, et notamment dans l'article 6 de la Convention de Palerme, le droit français réprime l'association de malfaiteurs, définie par l'article 450-1 du code pénal : « *constitue une association de malfaiteurs tout groupement formé ou entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels*⁷⁸, *d'un ou plusieurs crimes ou d'un ou plusieurs délits punis d'au moins cinq ans* ».

⁷⁶ En ce sens, voir par exemple M. Véron dans son commentaire précité sous Cass. crim., 14 janvier 2004 : « *Il paraît difficile que l'on puisse se justifier soi-même, qu'une même personne puisse cumuler sur sa tête les deux qualités, et être déclarée coupable des deux infractions, le crime ou le délit, et la justification mensongère de ses biens* ».

⁷⁷ Circulaire du 27 juillet 2009.

⁷⁸ Cette infraction se démontre valablement de manière indirecte. En somme, l'incrimination d'association de malfaiteurs, tout en garantissant l'individu contre l'arbitraire en excluant l'incrimination du simple échange privé d'opinions ou la communauté d'idées, autorise l'appréhension effective des criminels en considérant qu'entre eux une entente est née dès lors que l'existence d'éléments matériels quelconques, par définition objectivement vérifiables et de l'ordre des actes préparatoires, peut être démontrée. La Cour de cassation reste cependant attentive à l'existence de ces éléments, de sorte que le renvoi d'individus en jugement du chef d'association de malfaiteurs implique nécessairement que la juridiction d'instruction ait relevé avec une précision suffisante les éléments matériels laissant supposer une entente criminelle, la juridiction correctionnelle saisie devant quant à elle faire clairement état de ces faits matériels dans le cadre des motifs de condamnation. Cette exigence traduit la nécessité de démontrer de façon indubitable l'existence entre les individus d'une véritable résolution d'agir en commun et la décision corrélative de passer collectivement à l'acte ultérieurement, la simple communauté d'idée ou le hasard ne pouvant caractériser une association de malfaiteurs. En matière de terrorisme, le législateur a institué en l'article 421-2-1 du Code pénal une hypothèse spécifique d'association de malfaiteurs, laquelle si elle ne diffère pas dans sa définition de l'article 450-1 du Code pénal, ne concerne cependant que les ententes ayant pour objet la commission d'actes terroristes, et se trouve réprimée plus sévèrement. L'article 421-2-1 du code pénal dispose ainsi que constitue un acte de terrorisme « le fait de participer à un groupement ou à une entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels d'un des actes de terrorisme » (cf. Section 2.2 du rapport).

d'emprisonnement » (ce qui est le cas du blanchiment), une distinction étant faite dans le texte, en ce qui concerne la répression, entre la « grande » association de malfaiteurs, punie de 10 ans d'emprisonnement (quand les infractions préparées sont des crimes ou des délits punis de 10 ans d'emprisonnement) et la « petite » association de malfaiteurs (punie de 5 ans d'emprisonnement lorsque les infractions préparées sont des délits punis d'au moins 5 ans et de moins de 10 ans d'emprisonnement).

327. Il faut d'ailleurs souligner un point commun essentiel avec la « conspiracy » : l'association de malfaiteurs est une infraction autonome, punissable en elle-même, à la différence d'une autre notion existant en droit français, la bande organisée (article 132-71 du code pénal : « *tout groupement formé ou toute entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'une ou plusieurs infractions* »), qui n'est pas un délit connexe mais une circonstance aggravante d'un délit constitué (pour le blanchiment aggravé, voir l'article 324-2 du code pénal).

328. La législation française permet donc, grâce à l'association de malfaiteurs, de poursuivre des personnes s'étant entendues pour commettre le délit de blanchiment d'argent, même si finalement le délit n'a pas été constitué. En effet, l'exigence faite par le texte de l'article 450-1 « d'un ou de plusieurs faits matériels » ne signifie pas que le délit de blanchiment lui-même soit constitué. Ainsi, on peut imaginer plusieurs faits préparatoires à des faits de blanchiment qui permettraient de retenir l'existence d'une association de malfaiteurs (par exemple la fabrication ou la fourniture de faux papiers, l'ouverture de comptes bancaires, etc.) même si le délit de blanchiment n'a pas, finalement, été consommé. Le droit français permet bien de poursuivre et de condamner des personnes s'étant entendues pour commettre le délit de blanchiment, même si finalement le délit n'a pas été constitué, mais à la condition qu'un ou plusieurs actes matériels préparatoires concrétisant l'entente aient été effectués.

329. *Le fait de tenter, d'aider ou d'assister, de faciliter et de conseiller la commission de l'infraction de blanchiment.* Aucune difficulté ne se pose en droit français en ce qui concerne ces infractions connexes, et ceci pour deux raisons. En raison, tout d'abord, de la définition même du blanchiment dans les deux alinéas de l'article 324-1 du code pénal (alinéa 1^{er} : « *faciliter la justification mensongère de l'origine des biens ou des revenus de l'auteur d'un crime ou d'un délit ayant procuré à ce dernier un profit direct ou indirect* » ; alinéa 2 : « *apporter son concours à une opération de placement, de dissimulation ou de conversion du produit direct ou indirect d'un crime ou d'un délit* »). En raison, ensuite, de l'existence en droit français et de l'applicabilité totale au blanchiment :

- d'une part de la notion de tentative (article 121-5 du code pénal : « *La tentative est constituée dès lors que, manifestée par un commencement d'exécution, elle n'a été suspendue ou n'a manqué son effet qu'en raison de circonstances indépendantes de la volonté de son auteur* »), l'article 324-6 du code pénal prévoyant que la tentative de blanchiment est punie des mêmes peines que le blanchiment lui-même ;
- d'autre part de la notion de complicité (article 121-7 du code pénal : « *Est complice d'un crime ou d'un délit la personne qui, sciemment, par aide ou assistance, en a facilité la préparation ou la consommation* »). Cette notion est totalement applicable au blanchiment.

330. Le critère C.1.7 est rempli.

Élément complémentaire (C.1.8)

331. Les autorités françaises indiquent, en l'absence de jurisprudence en la matière, que la personne qui se serait rendue coupable en France d'un délit de blanchiment du produit d'un acte qui aurait constitué

une infraction en France mais non dans le pays où l'acte aurait été commis, ne pourrait pas être poursuivie en France pour blanchiment.

Applicabilité de la loi du 13 mai 1996 aux territoires situés en outre-mer

332. L'ordonnance no 98-728 du 20 août 1998 portant actualisation et adaptation de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon prévoit dans son article premier que la loi du 13 mai 1996 est applicable dans les territoires d'outre-mer et la collectivité territoriale de Mayotte. Cette même ordonnance prévoit quelques aménagements (référence est faite aux règles de procédure civile applicables localement, à des dispositions spécifiques relatives à la police judiciaire, etc.) qui ne remettent pas en cause l'applicabilité de la loi susvisée à ces territoires. Le décalage dans le temps de cette transposition (plus de deux ans) est expliquée par les autorités par l'approche dite du « véhicule législatif », c'est-à-dire la nécessité faite au législateur de relier de manière cohérente l'adoption d'un texte à une réforme législative ultérieure (cf. *supra* les remarques concernant les règles générales d'application de la loi pénale et de la procédure pénale aux collectivités d'outre-mer).

Recommandation 2

L'infraction de blanchiment de capitaux devrait à tout le moins s'appliquer aux personnes physiques qui se livrent à des opérations de blanchiment de capitaux en connaissance de cause (C.2.1)

333. Le caractère intentionnel de l'infraction de blanchiment ne figure pas dans la formulation de l'article 324-1 du Code pénal. Il relève de l'application subsidiaire de l'article 121-3 du Code pénal selon lequel « il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre ». L'alinéa 3 de ce même article prévoit qu'il y a également délit, « lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences, ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait ».

334. Le caractère intentionnel de l'infraction de blanchiment a été rappelé de façon très nette par la Garde des Sceaux lors des débats parlementaires à l'occasion du vote de la loi du 13 mai 1996 : « il conviendra que le parquet établisse que les fonds blanchis provenaient d'un crime ou d'un délit... et qu'il prouve que l'auteur du blanchiment savait que ces fonds provenaient d'une infraction... Pour être général, le délit de blanchiment tel qu'il vous est proposé de le définir n'en demeure pas moins un délit intentionnel... le délit de blanchiment est non pas objectif mais intentionnel : il faut l'avoir commis en connaissance de cause pour le constituer ». On retrouve cette exigence dans la Circulaire d'application du 10 juin 1996 (« le délit de blanchiment, tel qu'il est désormais défini, demeure un délit intentionnel et il appartient au Parquet de prouver que le prévenu savait qu'il blanchissait des sommes provenant d'un crime ou d'un délit »).

335. Cela signifie que le blanchisseur doit avoir agi en connaissant les aspects matériels de la situation et de l'activité répréhensible. Il suffit ainsi que la personne poursuivie ait su :

- soit que la personne, dont elle a facilité la justification mensongère de l'origine des biens ou des revenus, avait commis un crime ou un délit lui ayant procuré un profit direct ou indirect (article 324-1 alinéa 1^{er} du code pénal) ;

- soit que le bien placé, dissimulé ou converti avec son concours, provenait d'un crime ou d'un délit (article 324-1 alinéa 2 du code pénal).

336. Ainsi, aux termes de la circulaire ministérielle du 10 juin 1996, la simple conscience du caractère frauduleux des sommes suffit à établir l'élément intentionnel. Il n'est donc pas nécessaire que le blanchisseur ait connaissance de la nature exacte, des circonstances de temps, de lieu, ni même de l'identité de la personne, de la victime ou de l'auteur de l'infraction principale, comme l'a rappelé la Chambre criminelle dans un arrêt du 3 décembre 2003⁷⁹.

337. Dans le jugement de la 11^e chambre du tribunal correctionnel de Paris, prononcé le 11 décembre 2008 (affaire dite du « Sentier II » qui condamna deux institutions bancaires pour blanchiment), le tribunal a notamment retenu, pour caractériser l'élément moral du délit, les manquements répétés de certains prévenus à leurs « obligations de vigilance et de lutte contre le blanchiment », ou « l'accumulation des négligences, des carences, et des insuffisances constatées au sein de la banque en matière de contrôles internes et de lutte anti blanchiment », lorsque les défaillances en cause se révélaient massives, avaient été relevées par l'autorité de contrôle, ou se combinaient avec d'autres éléments objectifs de fait. Il a rappelé judicieusement qu'un simple manque de prudence ne saurait constituer l'élément intentionnel de l'infraction de blanchiment.

338. Il convient juste d'ajouter que la connaissance précise de l'infraction sous-jacente reste nécessaire lorsque les poursuites concernent le blanchiment aggravé prévu à l'article 324-4 du code pénal

⁷⁹ Dans l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt, une personne était venue consulter un conseiller financier avec, dans un attaché-case, deux millions de francs en espèces. Elle avait expliqué au professionnel que cette somme provenait de fraudes douanières et fiscales, et qu'elle souhaitait la convertir en bons anonymes auprès d'une banque suisse ou luxembourgeoise, ce qui fut fait grâce à l'aide du conseiller financier, lequel avait toutefois effectué une déclaration de soupçon auprès de Tracfin. Il s'était avéré par la suite que les deux millions d'euros ne provenaient pas de fraudes douanières, mais de la revente de matériel informatique provenant de vols importants commis quelques mois plus tôt.

La Cour d'appel de Grenoble, par un arrêt du 11 janvier 2002, condamnait le client pour complicité de vol et de recel et le conseiller financier pour blanchiment (à un an d'emprisonnement avec sursis et 30.000 euros d'amende ; on ignore pourquoi n'a pas été retenu le blanchiment aggravé). Formant un pourvoi en cassation, le conseiller financier faisait valoir, d'une part, qu'il aurait dû bénéficier de l'irresponsabilité pénale attachée à toute déclaration de soupçon et, d'autre part, qu'il ne pouvait pas être condamné pour blanchiment alors que la cour d'appel n'avait pu établir l'existence de l'infraction principale, du moins celle qui existait dans son esprit, à savoir les fraudes douanières et fiscales. Dans son arrêt du 3 décembre 2003, la Chambre criminelle rejetait le pourvoi. En premier lieu, elle rappelait que le principe de l'exonération de responsabilité pénale du déclarant cède en cas de concertation frauduleuse de ce dernier avec le propriétaire des sommes, concertation qui avait été souverainement constatée par les juges du fond. En second lieu, la Cour relevait que l'infraction principale avait bien été démontrée par les juges du fond : il s'agissait des vols de matériel informatique. L'infraction de blanchiment était donc bien constituée : le conseiller financier avait apporté son concours à une opération de conversion du produit des vols perpétrés antérieurement, et il ressortait des faits que ce dernier connaissait bien l'origine illicite des fonds, même s'il croyait à tort que cette origine illicite provenait de fraudes fiscales et douanières. Comme le souligne Mme Cutajar dans son commentaire, « *exiger la connaissance par le blanchisseur de l'infraction principale générerait des difficultés insurmontables de preuve de l'élément moral du délit de blanchiment, les blanchisseurs étant très rarement tenus informés de l'origine exacte des fonds. En outre, pareille exigence reviendrait à paralyser l'incrimination de blanchiment. En réalité, la ratio legis commande de circonscrire la preuve de l'élément moral du délit général de blanchiment à la connaissance par le prévenu que les biens blanchis proviennent d'un crime ou d'un délit sans qu'il soit nécessaire de prouver quel crime ou quel délit spécifique est à l'origine de ces biens* ».

(« lorsque le crime ou le délit dont proviennent les biens sur lesquels ont porté les opérations de blanchiment est puni d'une peine privative de liberté d'une durée supérieure à celle de l'emprisonnement encouru en application des articles 324-1 ou 324-2, le blanchiment est puni des peines attachées à l'infraction dont son auteur a eu connaissance et, si cette infraction est accompagnée de circonstances aggravantes, des peines attachées aux seules circonstances dont il a eu connaissance ») ou le blanchiment du produit du trafic de stupéfiants prévu à l'article 222-38 du code pénal (dol spécial). L'infraction aggravée n'est en effet constituée que lorsque le délinquant avait connaissance du facteur d'aggravation prévu par le texte. Le critère 2.1 est rempli.

Déduire l'élément intentionnel de l'infraction de blanchiment de capitaux de circonstances factuelles objectives (C.2.2)

339. En droit français la preuve est libre. L'article 427 du Code de procédure pénale dispose que « hors les cas ou la loi en dispose autrement, les infractions peuvent être établies par tout mode de preuve ». La preuve de cette connaissance peut être rapportée par tous moyens, y compris par des témoignages ou la réunion d'un faisceau d'indices ou de présomptions tirées des circonstances de fait (rémunération disproportionnée par rapport à la prestation fournie, conditions insolites ou simplement dérogatoires d'un acte, opacité excessive ou inhabituelle, complexité de l'opération, etc.) ou même d'un aveu. Le juge apprécie selon son intime conviction. Les tribunaux peuvent donc légitimement se fonder sur les circonstances de fait afin de conclure que la personne poursuivie ne pouvait pas ne pas savoir. Ainsi, il semble qu'en l'état du droit positif, le juge français puisse démontrer la culpabilité de l'auteur d'une infraction quelconque à partir d'une conviction forgée sur la vraisemblance et sur la probabilité et pas exclusivement sur la certitude. Si en principe, seules les présomptions légales s'imposent au juge lorsqu'elles ne sont pas renversées, en pratique, le défaut de justifications par le prévenu des circonstances suspectes dans lesquelles il a manipulé des capitaux entraîneront sa condamnation, en raison de la naissance dans le fort intérieur du juge d'une intime conviction quant à sa culpabilité. Le critère C.2.2 est rempli.

Responsabilité pénale des personnes morales (C.2.3)

340. Champ d'application de la responsabilité. L'article 121-2 du Code pénal prévoit que « les personnes morales, à l'exclusion de l'État, sont responsables pénalement, selon les distinctions des articles 121-4 à 121-7, des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants ». Sont visées par la loi les catégories de personnes morales suivantes :

- une personne morale de droit privé à but lucratif (société civile ou commerciale, GIE...);
- une personne morale de droit privé à but non lucratif (associations, partis ou groupements politiques, syndicats, institutions représentatives du personnel...);
- une personne morale de droit public, à l'exception de l'État, en raison du principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire et de la souveraineté de l'État. La responsabilité de l'État est néanmoins susceptible d'être engagée dans la mesure où il peut être condamné à des dommages et intérêts par les juridictions administratives et judiciaires.

341. En dehors de l'État, certains groupements n'ont pas la personnalité morale : les sociétés en participation, les sociétés créées de fait (mais le gérant de fait peut engager la responsabilité morale de l'entité pénale qu'il représente), les associations non déclarées, les sociétés civiles de moyens, les fonds communs de placement, les groupes de sociétés, les conglomerats financiers. L'arrêt de la deuxième chambre civile de la Cour de cassation du 28 avril 1954 a véritablement défini ce qu'était la personnalité

morale, soit tout groupement pourvu d'une possibilité d'expression collective pour la défense d'intérêts licites, digne par la suite d'être juridiquement protégé. Les textes en vigueur ne distinguent pas selon la nationalité de la personne morale.

342. *L'infraction doit être commise pour le compte de la personne morale.* Elle doit pour cela avoir procuré un profit à la personne morale et avoir servi ses intérêts. En principe, il convient de se référer à la notion de profit que la personne morale a pu tirer de l'infraction, ce qui exclut donc celle commise par des organes ou représentants pour leur propre compte. Toutes les infractions rentrent de façon générale dans le champ de la répression, y compris le délit de blanchiment.

343. L'infraction doit être commise par les organes ou représentants de la personne morale⁸⁰. Les organes et représentants légaux ou statutaires de la personne morale sont par exemple l'assemblée générale, le conseil d'administration, le PDG, le gérant, le conseil municipal, le maire, etc. Deux cas spécifiques se dégagent :

- les délégations de pouvoirs : la jurisprudence de ces dernières années engage de plus en plus la responsabilité pénale de la personne morale par le biais des délégations, en raison de l'accroissement de leur nombre à chaque stade hiérarchique des grandes entreprises ;
- le dirigeant de fait : ceci a lieu lorsque le dirigeant de droit n'est qu'un prête-nom. La jurisprudence considère que les dirigeants de fait peuvent engager la responsabilité pénale de la personne morale, car il serait trop simple de placer des prête-noms à la tête d'une personne morale afin d'échapper à des sanctions et sous peine de vider la réforme de sa substance.

344. Le critère C.2.3 est rempli.

Procédures parallèles (C.2.4)

345. Le fait de soumettre les personnes morales à la responsabilité pénale n'exclut pas la possibilité d'engager des procédures parallèles. En effet, une distinction totale est faite entre :

- la question du non respect par une banque ou une profession réglementée de ses obligations de surveillance et de déclaration de soupçon, qui risque d'entraîner sa responsabilité administrative, devant les instances disciplinaires compétentes ;
- son éventuelle responsabilité pénale, qui sera fondée sur la réunion des éléments constitutifs de l'infraction, lesquels n'ont rien à voir avec le respect ou non des prescriptions préventives (avec ce seul lien existant, qui est que le respect des obligations déclaratives dans une opération entraîne, par principe, l'irresponsabilité pénale du déclarant sur le terrain du blanchiment, article L. 561-22 IV du code monétaire et financier) ;

⁸⁰ Il convient de souligner que la jurisprudence a donné une interprétation large de la notion de représentant. Ainsi, toute personne, même employée délégataire ou subdélégataire, qui a un pouvoir dans l'entreprise doit être susceptible d'engager la responsabilité pénale de la personne morale. Pour cela, la Cour de cassation n'hésite pas à qualifier de représentant toute personne qui possède un pouvoir de direction sans en être investi par les statuts ou la loi, dont le dirigeant de fait. Ainsi, depuis que la Cour de cassation a décidé d'assimiler le délégataire à un représentant, la doctrine considère qu'il s'agit d'une extension de la responsabilité pénale des personnes morales puisqu'un simple salarié peut engager la responsabilité de celles-ci.

- l'éventuelle responsabilité civile de la personne morale, si le comportement de cette dernière a causé un dommage à une victime devant obtenir réparation.

346. Il est donc tout à fait possible qu'une personne morale soit condamnée de façon administrative sans voir sa responsabilité pénale engagée, ou voit, après avoir déjà été sanctionnée administrativement, sa responsabilité pénale (et/ou sa responsabilité civile) engagée. Au passage, le juge pénal n'est absolument pas lié par une quelconque décision administrative. Il pourra ainsi, sans aucune difficulté, condamner une banque pénalement alors que celle-ci n'a pas fait l'objet de poursuites administratives, voire a fait l'objet de poursuites mais pas de sanction. Le critère C.2.4 est rempli.

Existence de sanctions pénales, civiles ou administratives pour blanchiment de capitaux (C.2.5)

1) Sanctions pénales pour l'incrimination générale

347. Les peines encourues, pour le délit simple de l'article 324-1 du code pénal, sont de cinq ans d'emprisonnement et 375 000 EUR d'amende. En cas de circonstance aggravante (commission de façon habituelle ou à l'occasion de l'exercice d'une activité professionnelle, ou commission en bande organisée) la peine encourue est de dix ans d'emprisonnement et de 750 000 EUR d'amende (article 324-2 du code pénal).

348. Lorsque le crime ou le délit dont proviennent les fonds blanchis est puni d'une peine privative de liberté d'une durée supérieure à celle prévue par les articles 324-1 ou 324-2 du code pénal, le blanchiment est puni des peines attachées à cette infraction sous-jacente et, en toute hypothèse, l'amende encourue peut être élevée à la moitié des sommes blanchies (article 324-3 du code pénal).

349. Parmi les peines complémentaires prévues par les articles 324-7 et s., les plus significatives sont l'interdiction d'exercer une fonction publique ou l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de laquelle le blanchiment a été commis, l'interdiction des droits civiques, civils ou militaires, l'interdiction de quitter le territoire de la République pour une durée de cinq ans au plus ou l'interdiction de territoire français, soit à titre définitif, soit pour une durée de 10 ans.

2) Sanctions pénales pour les incriminations spéciales

350. *Blanchiment en lien avec une entreprise terroriste.* Le blanchiment en lien avec une entreprise terroriste est puni d'un emprisonnement de sept ans et de 375.000 euros d'amende (article 421-3-6°), ces peines étant portées à quinze ans de réclusion et à 750.000 euros d'amende lorsque le blanchiment a été commis de façon habituelle ou en utilisant les facilités que procure l'exercice d'une activité professionnelle ou lorsqu'il a été commis en bande organisée (article 421-3-4°).

351. *Blanchiment de trafic de stupéfiants.* Les peines encourues pour ce délit prévu à l'article 222-38 du code pénal sont de dix ans d'emprisonnement et 750 000 EUR d'amende, étant précisé que si les fonds proviennent de l'un des crimes prévus par les articles 222-34, 222-35 ou 222-36 alinéa 2, l'auteur du blanchiment sera puni des peines attachées à ces crimes. En tout état de cause, la peine d'amende peut-être élevée jusqu'à la moitié de la valeur des biens ou des fonds sur lesquels a porté le blanchiment.

352. *Blanchiment douanier.* Le blanchiment douanier prévu par l'article 415 du Code des douanes est réprimé par un emprisonnement de deux à dix ans, la confiscation des sommes concernées et une amende comprise entre une et cinq fois la somme sur laquelle a porté l'infraction ou la tentative d'infraction. Parmi les peines complémentaires prévues par l'article 432 bis figurent l'interdiction d'exercer toute profession industrielle, commerciale ou libérale ou la suspension du permis de conduire.

3) Non justification de ressources

353. La non justification de ressources de l'article 321-6 du code pénal est punie :

- de 3 ans d'emprisonnement et 75.000 euros d'amende ;
- de 5 ans d'emprisonnement et de 150.000 euros d'amende lorsque les crimes et délits sont commis par un mineur sur lequel la personne ne pouvant justifier ses ressources a autorité (article 321-6-1 alinéa 1^{er}) ;
- de 7 ans d'emprisonnement et 200.000 euros d'amende lorsque les crimes et délits sont la traite des êtres humains, l'extorsion, l'association de malfaiteurs et le trafic de stupéfiants (article 321-6-1 alinéa 2) et de 10 ans lorsque ces crimes et délits ont été commis par un ou plusieurs mineurs (article 321-6-1 alinéa 3) ;
- de 7 ans d'emprisonnement et 100.000 euros d'amende lorsque les crimes et délits sont des actes de terrorisme tels que définis aux articles 421-1 à 421-2-2 du code pénal (article 421-2-3 tel qu'introduit par la loi du 18 mars 2003).

354. L'article 321-10-1 du code pénal prévoit qu'à titre de peine complémentaire les personnes physiques condamnées encourent également la confiscation de tout ou partie de leurs biens, quelle qu'en soit la nature, meuble ou immeuble, divis ou indivis, dont elles n'ont pu justifier l'origine (article 321-10-1 alinéa 1^{er}), et que peuvent également être prononcées les peines complémentaires encourues pour les crimes ou les délits commis par la ou les personnes avec lesquelles l'auteur des faits était en relations habituelles, ce qui signifie que la confiscation de la totalité du patrimoine prévue par l'article 121-31 du code pénal est possible dès lors qu'elle est prévue pour l'infraction principale (article 321-10-1 alinéa 2 ; par exemple certaines infractions à la législation sur les stupéfiants et blanchiment de trafic de stupéfiants, les infractions en matière de terrorisme, la traite des êtres humains et le proxénétisme, etc.).

4) Recel

355. Le recel est puni des mêmes peines que le blanchiment (cinq ans d'emprisonnement et de 375.000 euros d'amende, par dix ans d'emprisonnement et 750.000 euros d'amende quand il est aggravé car commis en bande organisée ou de façon habituelle).

5) Sanctions applicables aux personnes morales

356. Les sanctions prévues sont communes à toutes les catégories de personnes morales. Le législateur a en effet choisi de ne pas distinguer le caractère public ou privé de la personne. L'article 131-37 du Code pénal dispose que les peines criminelles ou correctionnelles encourues par les personnes morales sont l'amende et dans les cas prévus par la loi, les peines énumérées à l'article 131-39 comme suit :

1. La dissolution, lorsque la personne morale a été créée ou, lorsqu'il s'agit d'un crime ou d'un délit puni en ce qui concerne les personnes physiques d'une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à trois ans, détournée de son objet pour commettre les faits incriminés ;
2. L'interdiction, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus, d'exercer directement ou indirectement une ou plusieurs activités professionnelles ou sociales ;
3. Le placement, pour une durée de cinq ans au plus, sous surveillance judiciaire ;

4. La fermeture définitive ou pour une durée de cinq ans au plus des établissements ou de l'un ou de plusieurs des établissements de l'entreprise ayant servi à commettre les faits incriminés ;
5. L'exclusion des marchés publics à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus ;
6. L'interdiction, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus, de procéder à une offre au public de titres financiers ou de faire admettre ses titres financiers aux négociations sur un marché réglementé ;
7. L'interdiction, pour une durée de cinq ans au plus, d'émettre des chèques autres que ceux qui permettent le retrait de fonds par le tireur auprès du tiré ou ceux qui sont certifiés ou d'utiliser des cartes de paiement ;
8. La confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit ;
9. L'affichage de la décision prononcée ou la diffusion de celle-ci soit par la presse écrite, soit par tout moyen de communication au public par voie électronique.

357. Il faut préciser que l'article 131-39 exclut de l'arsenal répressif de la responsabilité pénale des personnes morales de droit public la peine de dissolution et le placement sous surveillance judiciaire qui ne sont pas non plus applicables aux partis ou groupements politiques, ni aux syndicats professionnels. Ce choix s'explique notamment par le principe de continuité du service public. Enfin, ces condamnations figurent sur le casier judiciaire des personnes morales, qui ne contient que deux extraits, le B1 qui est le relevé intégral des condamnations, et le B2 qui ne tient pas compte des peines d'amendes inférieures à un seuil.

Efficacité, proportionnalité et caractère dissuasif des sanctions pénales, civiles ou administratives (C.2.5)

358. *Sanctions imposées à des personnes physiques.* L'infraction de blanchiment relève de la catégorie des délits en France et non des crimes (*cf. supra*). Pour ce qui concerne les délits, l'emprisonnement s'échelonne ainsi : 2 mois, 6 mois, 1 an, 2 ans, 3 ans, 5 ans, 7 ans, 10 ans, le blanchiment étant puni en France de 5 ans d'emprisonnement. C'est un maximum prévu, et le juge est entièrement libre d'appliquer des peines inférieures, dans la limite d'un jour et un euro. Afin de situer le niveau de sanctions applicable au blanchiment, il convient de se reporter aux sanctions prévues à l'encontre de certaines infractions sous-jacentes : la consommation de stupéfiants (Art. L.3421-1 du code de la santé publique) est punie d'un an d'emprisonnement et 3750 euros d'amende ; le vol simple est réprimé de 3 ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende (Art. 311-3 CP) ; l'importation ou l'exportation illicites de stupéfiants sont punies de 10 ans d'emprisonnement et de 7 500 000 euros d'amende. Le tableau suivant apporte aussi un éclairage intéressant :

Infractions	Sanctions pénales
Blanchiment général simple	5 ans d'emprisonnement 375.000 euros d'amendes
Recel	
Abus de bien social	
Fraude fiscale simple	
Financement du terrorisme	10 ans d'emprisonnement 225.000 euros d'amende
Traite des êtres humains	7ans d'emprisonnement 150.000 euros d'amende
Corruption (Article 432-11)	10 ans d'emprisonnement 150.000 euros d'amende
Fraude et escroquerie	5 ans d'emprisonnement 375.000 euros d'amende
Vol	3 ans d'emprisonnement 45.000 euros d'amende

359. Dans d'autres pays GAFI, le maximum de peine d'emprisonnement pour l'infraction de blanchiment (personnes physiques) varie considérablement comme l'illustre ce tableau :

Pays	Peine d'emprisonnement pour l'infraction de blanchiment (simple)
Allemagne	3 mois à 5 ans
Belgique	15 jours à 5 ans
Espagne	6 mois à 6 ans
États-Unis	maximum 20 ans
Finlande	maximum 2 ans
Italie	4 ans à 12 ans
Japon	maximum 5 ans
Grande-Bretagne	maximum 14 ans

360. Dans l'échelle des sanctions applicables aux délits, la sanction pénale prévue pour le délit de blanchiment s'inscrit dans la moyenne supérieure (5 ans) et est équivalente à d'autres infractions financières comparables (recel, abus de bien social, escroquerie, fraude fiscale simple). Des infractions comme la corruption sont néanmoins punies plus sévèrement. Il est important de noter à cet égard que le droit français prévoit un renforcement des peines pour couvrir les cas de blanchiment aggravé (dix ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende). Les évaluateurs considèrent donc que les sanctions pénales applicables aux personnes physiques sont adéquates et suffisamment proportionnées.

361. Pour ce qui relève de la pratique, les évaluateurs ont obtenu les informations chiffrées suivantes. Les sanctions pénales prononcées en matière de blanchiment (infractions ayant donné lieu à condamnation) sont comme suit⁸¹ :

	Total	Emprisonnement ferme (tout ou partie)	Emprisonnement avec sursis total	Amende ferme	Amende sursis total	Autres mesures
2003	86	13	7	65	1	0
2004	65	18	17	30	0	0
2005	87	24	17	41	1	4
2006	87	15	34	32	0	6
2007	100	25	36	38	0	1
Total	425	95	111	206	2	11

362. Les peines d'emprisonnement ferme prononcées en matière de blanchiment sont comme suit:

	Moins d'un an d'emprisonnement	1 à 5 ans d'emprisonnement	Plus de 5 ans d'emprisonnement
2003	12	17	4
2004	15	18	2
2005	17	31	5
2006	9	17	7
2007	20	25	9
Total	73	108	27

⁸¹ Il est à noter que ces chiffres concernent toutes les condamnations pour blanchiment, que l'incrimination de blanchiment soit unique ou non. Les chiffres de 2007 ne sont pas définitifs.

363. Il apparaît que les peines d'emprisonnement prononcées ne sont pas très élevées par rapport au maximum légal. Entre 2003 et 2007, sur 208 peines d'emprisonnement ferme prononcées en matière de blanchiment, 35% se trouvaient dans la fourchette moins d'un an d'emprisonnement, 52% dans la fourchette 1 à 5 ans d'emprisonnement et 13% dans la fourchette plus de 5 ans d'emprisonnement. Les peines d'emprisonnement avec sursis prononcées entre 2003 et 2007 sont en nombre supérieur par rapport aux peines d'emprisonnement ferme prononcées.

364. Les autorités françaises précisent qu'il n'est pas inhabituel, en droit français, que les peines prononcées soient très inférieures au maximum légal : le principe est la prise en compte des faits (réitérés ou non, commis sur une longue période ou non, etc.) et surtout de la personnalité de la personne condamnée, et notamment de son casier judiciaire (cas de récidive ou pas). D'après ces mêmes autorités, les poursuites et les condamnations n'en demeurent pas moins dissuasives (elles citent les exemples de plusieurs affaires de condamnations pour blanchiment dans le milieu bancaire qui, malgré l'absence de condamnations à de la prison ferme, ont eu un fort retentissement dans le secteur financier, avec pour conséquence, une plus grande mobilisation de la profession autour de ses obligations de LAB/CFT).

365. *Sanctions imposées à des personnes morales.* Les condamnations déjà intervenues sont relativement modestes, notamment en matière de blanchiment. Une centaine de condamnations par an interviennent dont les trois quarts concernent des personnes morales de droit privé, et ce pour des infractions qui sont souvent identiques et se concentrent sur les infractions involontaires, le travail clandestin, la violation des règles sur la facturation et les atteintes à l'environnement. Il semble que les dispositions relatives à la responsabilité pénale des personnes morales soient peu utilisées dans la pratique, notamment en matière de blanchiment et bien que dans le cadre de la formation des magistrats cette problématique soit abordée. Les autorités françaises considèrent que l'adoption de la loi no 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale devrait avoir un effet d'entraînement en la matière (la loi encourageant une vision patrimoniale plus systématique des enquêtes de blanchiment).

366. A la lecture de ce qui précède, les évaluateurs ne sont pas convaincus du caractère efficace et dissuasif des peines pour blanchiment de capitaux prononcées par les tribunaux français à l'encontre des personnes morales, et dans une moindre mesure, des personnes physiques. Ceci est d'autant plus vrai que les évaluateurs ne sont pas en mesure de quantifier le nombre d'enquêtes de blanchiment en cours (le ratio nombre d'enquête/nombre de poursuites/nombre de condamnations ne peut donc être établi). Aussi le critère C.2.5 est imparfaitement rempli.

Statistiques en lien avec les Recommandations 1 et 2 et appréciation de l'effectivité

367. *Remarque préliminaire.* La statistique pénale en France est fondée sur les condamnations prononcées. Il s'agit de personnes sanctionnées pour une infraction (ou plusieurs) et condamnées à une peine (ou plusieurs). Les évaluateurs se trouvent donc face à une possible pluralité d'infractions et de sanctions. Dans une affaire, il peut y avoir une ou plusieurs de ces personnes. Et c'est souvent le cas dans les affaires de blanchiment qui impliquent souvent un grand nombre de prévenus. Pour ses besoins, la statistique pénale des condamnations utilise la notion d'infraction principale. Il s'agit de l'infraction supposée être la plus grave, dite de rang 1 ; les autres seront de rangs 2, 3, etc. Rien ne garantit que l'infraction de blanchiment ait bien été enregistrée en rang 1, une autre infraction pouvant occuper ce rang. Dans ce cas, la statistique des condamnations (dite table des infractions principales) ne permettra pas de repérer toutes les personnes sanctionnées pour un fait de blanchiment. La statistique pénale dispose d'une seconde table (dite table de l'ensemble des infractions) qui dénombre l'ensemble des infractions sanctionnées, qu'elles concernent un même ou différents auteurs. L'appréciation des statistiques disponibles par les évaluateurs est donc difficile par nature.

368. Le nombre de condamnations pénales prononcées en matière de blanchiment (infractions ayant donné lieu à condamnations) depuis 2003 est comme suit⁸² :

Nombre de condamnations pénales prononcées en matière de blanchiment (infractions ayant donné lieu à condamnation)						
	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Crimes						
Blanchiment : aide à la justification mensongère de l'origine des biens et revenus de l'auteur d'importation non autorisée de stupéfiants en bande organisée	0	0	0	2	0	2
Blanchiment : concours à une opération de placement, dissimulation ou conversion du produit d'importation non autorisée de stupéfiants en bande organisée	0	0	0	2	0	2
Délits douaniers						
Réalisation d'opération financière entre la France et l'étranger sur des fonds provenant d'infraction à la législation sur les stupéfiants	5	7	19	7	16	54
Réalisation d'opération financière entre la France et l'étranger sur des fonds provenant d'un délit douanier	0	2	6	4	8	20
Délits						
Blanchiment aggravé : aide en bande organisée à la justification mensongère de l'origine des biens ou revenus de l'auteur d'un délit	1	1	12	3	7	24
Blanchiment aggravé : aide habituelle à la justification mensongère de l'origine des biens ou revenus de l'auteur d'un délit	8	0	0	2	18	28
Blanchiment aggravé : aide par professionnel à la justification mensongère de l'origine des biens ou revenus de l'auteur d'un délit	1	0	2	4	2	9
Blanchiment aggravé : concours en bande organisée à une opération de placement, dissimulation ou conversion du produit d'un délit	9	18	19	17	11	74

⁸² Il est à noter que ces statistiques ne reprennent pas les cas où le blanchiment est un délit connexe, c'est-à-dire lorsqu'il y a cumul de qualité, par exemple, infraction à la législation sur les stupéfiants et délit de blanchiment.

Nombre de condamnations pénales prononcées en matière de blanchiment (infractions ayant donné lieu à condamnation)						
	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Blanchiment aggravé : concours habituel à une opération de placement, dissimulation ou conversion du produit d'un délit	3	15	3	14	22	57
Blanchiment aggravé : concours par professionnel à une opération de placement, dissimulation ou conversion du produit d'un délit	2	3	1	11	7	24
Blanchiment : aide à la justification mensongère de l'origine des biens et revenus de l'auteur d'un délit en matière de stupéfiants	6	10	9	17	9	51
Blanchiment : aide à la justification mensongère de l'origine des biens ou revenus de l'auteur d'un délit puni d'une peine n'excédant pas 5 ans	3	10	4	19	8	46
Blanchiment : aide à la justification mensongère de l'origine des biens ou revenus de l'auteur d'un vol aggravé par deux circonstances	1	0	1	0	0	2
Blanchiment : aide à la justification mensongère de l'origine des biens ou revenus de l'auteur d'un vol aggravé par trois circonstances	0	1	0	0	0	1
Blanchiment : concours à une opération de placement, dissimulation ou conversion du produit d'un délit en matière de stupéfiants	38	66	28	41	44	217
Blanchiment : concours à une opération de placement, dissimulation ou conversion du produit d'un délit puni d'une peine n'excédant pas 5 ans	23	23	56	61	73	236
Participation au transfert non déclaré de sommes, titres ou valeurs d'au moins 10.000 euros entre la France et l'étranger sans l'intermédiaire d'un établissement autorisé à effectuer des opérations de banque	4	3	4	3	4	18
Transfert non déclaré de sommes, titres ou valeurs d'au moins 10.000 euros entre la France et l'étranger sans l'intermédiaire d'un établissement autorisé à effectuer des opérations de banque	55	54	36	51	35	231
Total	159	213	200	258	264	1 096

369. A ces statistiques sur le blanchiment, il faut ajouter les statistiques sur la non justification de ressources et celles sur le recel de biens et de sommes provenant du trafic de stupéfiants :

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Non justification de ressources (stupéfiants)	80	76	67	61	50	67	401
Non justification de ressources (infraction générique créée en 2006)	0	0	0	0	1	12	13
Recel de biens provenant de trafic de stupéfiants	44	69	65	57	66	50	351
Recel de sommes provenant de trafic de stupéfiants	11	10	6	14	20	(désormais inclus dans le recel de biens)	61
Total	135	155	138	132	137	129	826

370. Le Ministère de la justice a également communiqué les chiffres suivants :

Évolution sur quatre années des condamnations pour les principales infractions sous-jacentes du blanchiment				
	2005	2006	2007	2008
Trafic de stupéfiants	4 074	3 578	3 774	3 756
Abus de biens sociaux	532	504	518	581
Escroquerie	6 658	7 119	8 019	8 200
Fraude fiscale	961	1 056	982	875

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Blanchiment simple	3	7	25	25	27	55
Blanchiment aggravé	0	0	1	7	5	6
Blanchiment douanier	4	7	3	6	7	3
Total	7	14	29	38	39	64

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Blanchiment simple	47	61	64	110	98	142	134
Blanchiment aggravé	13	16	23	38	37	51	67
Blanchiment douanier	12	14	18	9	25	11	24
Total	72	91	105	156	160	204	225

371. Il ressort des statistiques ci-dessous que le nombre de condamnations pour blanchiment (simple et aggravé) augmente de manière constante depuis 1996 (il est passé de 3 en 1996 à 221 en 2008). Cette progression s'est accélérée ces dernières années (entre 2005 et 2008). De plus, le nombre de condamnations pour blanchiment aggravé continue d'augmenter. Pour juger de l'effectivité de la mise en œuvre de l'infraction de blanchiment, l'équipe d'évaluation est également d'avis qu'il convient de tenir compte, dans une certaine mesure, des condamnations pour recel (cf. ci-dessous), du fait de la proximité des deux infractions.

372. L'analyse des chiffres permet de dire que la plus forte proportion des condamnations porte sur l'infraction de concours à une opération de placement, dissimulation ou conversion du produit d'un délit en matière de stupéfiants (44 en 2008 et 44 en moyenne entre 2004 et 2008) ou d'un délit puni d'une peine n'excédant pas 5 ans (73 en 2008 et 47 en moyenne entre 2004 et 2008), c'est-à-dire sur la base de l'article 324-1 alinéa 2 (blanchiment simple). Les tribunaux semblent faire un usage plus limitatif de l'article 324-1 alinéa 1 qui pourtant incrimine le blanchiment sur la base d'une infraction définie en termes très larges (et qui correspond à un souhait des autorités de poursuite et des magistrats). L'alinéa 1^{er} de l'article 324-1 qui a vocation à capter le plus grand nombre d'actes de blanchiment dans leur diversité n'a pas rencontré à ce jour (à la lecture des condamnations prononcées) le succès escompté (il y a en moyenne 10 condamnations par an depuis 2004 pour aide à la justification mensongère de l'origine des biens et revenus de l'auteur d'un délit en matière de stupéfiants et 9 condamnations par an en moyenne pour aide à la justification mensongère de l'origine des biens et revenus de l'auteur d'un délit puni d'une peine n'excédant pas 5 ans).

373. Les données chiffrées brutes de condamnations pour blanchiment en France ne sont pas faciles à interpréter. Le tableau comparatif suivant apporte des éléments de réflexion :

Pays	Nombre de condamnations pour blanchiment
Allemagne	112 (2004) ; 97 (2003) ; 216 (2004) ; 603 (2005) ; 608(2006)
Belgique	126 (2000) ; 133 (2001) ; 123 (2002) ; 164 (2003)
Espagne	7 (2002) ; 9 (2003) ; 11 (2004)
Grande-Bretagne	86 (2002) ; 107 (2003) ; 199 (2004) ; 574 (2005)
Luxembourg	1 (2003-2004) ; non renseigné (2005) ; 1 (2006) ; 3 (2007) ; 1 (2008)
Suisse	141 (2000) ; 124 (2001) ; 112 (2002) ; 117 (2003)

Source : Rapports d'évaluation mutuelle adoptés par le GAFI

374. Bien qu'en donnée brute, le nombre de condamnations pour blanchiment en France reste relativement faible, il est proche des chiffres disponibles dans d'autres pays européens voire très supérieur à d'autres (ce tableau ne prétend pas être exhaustif ni refléter une réalité intangible, les données démographiques et criminelles uniques à chaque pays n'étant pas prises en compte).

375. Comme précisé plus haut, il est cependant difficile de se faire une idée nette de la situation au regard de la répression du blanchiment en l'absence de statistiques plus compètes et lisibles sur le nombre d'enquêtes et de poursuites en la matière. Le Ministère de la justice a communiqué les données chiffrées suivantes (nombre d'enquêtes en cours dans les JIRS au 31mars 2010) qui apportent un éclairage intéressant, bien qu'insuffisant :

Nombre de procédures blanchiment JIRS CRIMORG au 31/03/10			
79 à titre principal			
47 à titre accessoire			
TOTAL blanchiment : 126			
TOTAL général : 1257 soit 10% des procédures JIRS			
	Principal	Accessoire	TOTAL
Bordeaux	16	3	19
Fort de France	1	3	4
Lille	7	9	16
Lyon	4	1	5
Marseille	24	7	31
Nancy	9	4	13
Paris	12	15	27
Rennes	6	5	11
TOTAL	79	47	126

Appréciation de la conformité globale

376. Le législateur français a fait le choix d'insérer dans le corpus des infractions une infraction de blanchiment générique visant à étendre les possibilités de poursuite d'une infraction par nature difficile parce que recouvrant des phénomènes et schémas criminels potentiellement complexes. La jurisprudence, et la Cour de cassation en tête, s'approprient progressivement cette infraction en dessinant ses contours de manière plus précise tout en faisant le choix d'une interprétation extensive de la loi au service d'une répression intentionnellement plus marquée. En tant que tel, il apparaît que l'infraction de blanchiment en France, malgré sa qualité d'infraction de conséquence, gagne en autonomie et que sa spécificité et les moyens de répression qu'elle offre sont de mieux en mieux assimilés par les tribunaux qui en comprennent aujourd'hui mieux son intérêt.

377. L'article 324-1 s'inscrit donc mieux aujourd'hui dans le paysage répressif français qu'il y a cinq ans même si des progrès sont encore à accomplir. En effet, malgré les efforts du Ministère de la justice visant à « démocratiser » cette infraction par un travail pédagogique appuyé auprès des magistrats, une tendance assez marquée demeure parmi les tribunaux de poursuivre sur le chef de condamnation de l'infraction sous-jacente. Dans ce contexte, il semblerait utile que la France entame une réflexion plus systématique sur les dispositions légales actuelles visant à incriminer le blanchiment et les infractions qui lui sont connexes (non-justification de ressources, recel, incriminations spéciales, etc.) en lien avec une réflexion sur les résultats (et son corollaire l'efficacité) de sa politique pénale et répressive en la matière.

2.1.2 *Recommandations et Commentaires*

Recommandation 1

378. Les autorités françaises devraient veiller à ce que l'incrimination en droit français de l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens dont celui qui les acquiert, les détient ou les utilise sait, au moment qu'il les reçoit, qu'ils sont le produit du crime soit couvert par l'infraction de blanchiment (et non par l'infraction de recel plus limitative). Elles devraient aussi veiller à ce que l'infraction de blanchiment soit mise en œuvre le plus efficacement possible et que les juridictions y aient recours lorsque les conditions de poursuite le permettent. Un effort devrait également être fait en matière de collecte de données statistiques (le nombre d'enquêtes et de poursuites pour blanchiment devrait être systématiquement comptabilisé (cf. section 2.7 du rapport) et des données plus étoffées devraient être collectées en matière de condamnations, notamment en ce qui concerne la répartition géographique des condamnations (cf. section 7 en lien avec la Recommandation 32).

379. Plus globalement, il est essentiel que les moyens de la justice mis au service des enquêtes et plus généralement de la répression en matière de criminalité économique et financière soient renforcés (cf. sections 2.6 et 7 du rapport).

Recommandation 2

380. Les autorités françaises devraient veiller à ce que les sanctions prononcées dans le cadre du délit de blanchiment soient effectives et dissuasives, notamment à l'encontre des personnes morales.

2.1.3 *Conformité avec les Recommandations 1 & 2*

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R.1	LC	<ul style="list-style-type: none"> L'élément matériel de l'infraction de blanchiment repris aux Conventions des Nations Unies sur l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens dont celui qui les acquiert, les détient ou les utilise sait, au moment qu'il les reçoit, qu'ils sont le produit du crime est couvert en droit français par l'infraction de recel (qui est plus restrictive que celle du blanchiment) ; Effectivité : (1) en l'absence de statistiques suffisamment lisibles et complètes sur le nombre d'enquêtes et de poursuites, il est difficile d'évaluer l'efficacité de la répression de l'infraction de blanchiment ; (2) une tendance assez marquée demeure parmi les tribunaux de poursuivre sur le chef de condamnation de l'infraction sous-jacente et non du blanchiment de capitaux du fait de la difficulté de devoir prouver les éléments constitutifs de ces deux infractions; (3) les moyens mis à la disposition de la justice et des autorités de poursuite pour traiter des affaires de blanchiment de capitaux sont insuffisants.
R.2	LC	<ul style="list-style-type: none"> Effectivité : (1) le caractère efficace et dissuasif des peines pour blanchiment de capitaux prononcées par les tribunaux français à l'encontre des personnes morales et, dans une moindre mesure, physiques n'est pas entièrement établi ; (2) en l'absence de statistiques suffisamment lisibles et complètes sur le nombre d'enquêtes et de poursuites, il est difficile d'évaluer l'efficacité de la répression de l'infraction de blanchiment ; (3) une tendance assez marquée demeure parmi les tribunaux de poursuivre sur le chef de condamnation de l'infraction sous-jacente et non du blanchiment de capitaux du fait de la difficulté de devoir prouver les éléments constitutifs de ces deux infractions ; (4) les moyens mis à la disposition de la justice pour traiter les affaires de blanchiment de capitaux ne sont pas jugés suffisants.

2.2 Incrimination du financement du terrorisme (RS.II)

2.2.1 Description et Analyse

Général

381. La France s'est dotée progressivement d'une législation antiterroriste spécifique (dès la loi du 9 septembre 1986) qui a été régulièrement actualisée (cf. les lois du 15 novembre 2001, du 9 septembre 2002, du 18 mars 2003, du 9 mars 2004 et du 23 janvier 2006).

382. Le droit français appréhende généralement l'activité terroriste en combinant l'existence d'un crime ou délit de droit commun figurant dans une liste limitative avec « *une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* ». Les crimes ou délit de droit commun sont énumérés à l'article 421-1 du Code pénal. Il s'agit de:

1. Les atteintes volontaires à la vie, les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, l'enlèvement et la séquestration ainsi que le détournement d'aéronef, de navire ou de tout autre moyen de transport, définis par le livre II du présent code ;
2. Les vols, les extorsions, les destructions, dégradations et détériorations, ainsi que les infractions en matière informatique définis par le livre III du présent code ;
3. Les infractions en matière de groupes de combat et de mouvements dissous définies par les articles 431-13 à 431-17 et les infractions définies par les articles 434-6 et 441-2 à 441-5 ;
4. Les infractions en matière d'armes, de produits explosifs ou de matières nucléaires définies par les 2°, 4° et 5° du I de l'article L. 1333-9, les articles L. 2339-2, L. 2339-5, L. 2339-8 et L. 2339-9 à l'exception des armes de la 6e catégorie, L. 2341-1, L. 2341-4, L. 2342-57 à L. 2342-62, L. 2353-4, le 1° de l'article L. 2353-5, et l'article L. 2353-13 du code de la défense ;
5. Le recel du produit de l'une des infractions prévues aux 1° à 4° ci-dessus ;
6. Les infractions de blanchiment prévues au chapitre IV du titre II du livre III du présent code ;
7. Les délits d'initié prévus à l'article L. 465-1 du code monétaire et financier.

383. Ces actes de terrorisme sont punis de peines aggravées (art. 421-3 et suivants du code pénal). Par ailleurs, se trouvent incriminées spécifiquement des infractions terroristes par nature ou pouvant en revêtir le caractère :

- acte de terrorisme écologique (art. 421-2 et 421-4 du code pénal)
- association de malfaiteurs terroriste délictuelle et criminelle (art. 421-2-1, 421-5 et 421-6 du code pénal),
- la direction et l'organisation d'une association de malfaiteurs délictuelle ou criminelle en vue de préparer des actes terroristes (art. 421-5 alinéa 2 du code pénal),
- acte de financement d'une entreprise terroriste;

- la non justification de ressources de toute personne étant en relations habituelles avec un ou plusieurs personnes se livrant à des actes de terrorisme (art. 421-2-3 du code pénal),
- le recel d'auteurs d'un acte de terrorisme (art. 434-6 du code pénal).
- la provocation et l'apologie du terrorisme (art. 24 de la loi du 29 juillet 1881).

Le financement du terrorisme érigé en infraction pénale conformément à l'article 2 de la Convention sur le financement du terrorisme (C.II.1)

384. L'article 421-2-2 du Code pénal stipule que « constitue également un acte de terrorisme le fait de financer une entreprise terroriste en fournissant, en réunissant ou en gérant des fonds, des valeurs ou biens quelconques ou en donnant des conseils à cette fin, dans l'intention de voir ces fonds, valeurs ou biens utilisés ou en sachant qu'ils sont destinés à être utilisés, en tout ou partie, en vue de commettre l'un quelconque des actes de terrorisme prévus au présent chapitre, indépendamment de la survenance éventuelle d'un tel acte ».

385. Les éléments matériels constitutifs de l'infraction de financement du terrorisme comportent le fait de fournir, réunir, ou gérer des fonds, valeurs ou des biens quelconques ou donner des conseils aux fins de financer une entreprise terroriste. Ceci est conforme à la Convention internationale sur la répression du terrorisme qui exige que la fourniture et la réunion de fonds soient couvertes dans la définition du financement du terrorisme. L'élément intentionnel de l'infraction de financement du terrorisme est constitué par le fait que l'auteur devait avoir l'intention d'utiliser les fonds, valeurs ou biens pour financer des actes de terrorisme ou savoir qu'ils seraient utilisés à cette fin.

386. Le financement d'une « organisation terroriste » et le financement d'un « terroriste » sont couverts par la définition du financement du terrorisme. En effet, l'entreprise terroriste, mentionnée à l'article 421-2-2, est définie comme une entreprise individuelle ou collective (cf. article 421-1 du Code pénal). L'incrimination de financement de terrorisme fait référence à des « fonds », « valeurs » ou « biens » quelconques qui ne sont pas définis dans le Code pénal. Ces notions paraissent cependant suffisamment larges pour couvrir la définition de fonds telle que retenue à l'article 1er de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme. Comme mentionné à la section 2.1 du rapport, la notion de « biens » est très large en droit français et couvre les biens de toute nature, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers. L'article qualifie en plus ces fonds, valeurs ou biens de *quelconques* (c'est-à-dire n'importe lesquels). Les éléments constitutifs du terme « fonds » tel que défini à l'article 1^{er} de la Convention sur le financement du terrorisme sont donc remplis en droit français.

387. L'article 421-2-2 n'impose pas que les fonds aient effectivement servi à commettre ou tenter de commettre un ou plusieurs actes terroristes ni qu'ils soient liés à un ou plusieurs actes terroristes spécifiques. L'infraction de financement de terrorisme est constituée indépendamment de la survenance actuelle de l'acte terroriste. L'article ne distingue pas selon que les fonds, valeurs ou biens sont de source légitime ou non. La rédaction de l'article ne comporte aucune restriction à cet égard mais qualifie ces fonds de « quelconques », ce qui semble être suffisamment large.

388. La tentative de commission de l'infraction de financement du terrorisme est punie des mêmes peines que le financement lui-même (article 421-5 du code pénal).

389. En ce qui concerne la complicité (article 2.5 a) de la Convention, elle est punissable pénalement en vertu des dispositions générales du Code pénal applicables à la complicité. Le Code pénal punit comme complice d'un crime ou délit ceux qui sciemment par aide ou assistance, en ont facilité la préparation ou la

consommation et ceux qui par don, promesse, menace, ordre, abus d'autorité ou de pouvoir auront provoqué à une infraction ou donné des instructions pour la commettre (articles 121-6 à 121-7). Les complices sont punis comme les auteurs de l'infraction.

390. L'organisation d'une infraction ou le fait de donner des ordres visé à l'article 2.5 b) de la Convention constitue en droit français une co-action. La personne concernée sera donc condamnée comme l'un des coupables principaux. En ce qui concerne l'infraction visée à l'article 2.5 c) de la Convention, elle est couverte en droit français à l'article 421-2-1 du Code pénal sur l'association de malfaiteurs terroristes (*« constitue également un acte de terrorisme le fait de participer à un groupement formé ou à une entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'un des actes de terrorisme mentionnés aux articles précédents »*) et 421-5 du code pénal (*« les actes de terrorisme définis aux articles 421-2-1 et 421-2-2 sont punis de dix ans d'emprisonnement et de 225 000 euros d'amende. Le fait de diriger ou d'organiser le groupement ou l'entente définis à l'article 421-2-1 est puni de vingt ans de réclusion criminelle et de 500 000 euros d'amende »*).

391. La France est partie à douze des instruments universels contre le terrorisme à savoir:

- La Convention relative aux infractions et à certains actes survenant à bord des aéronefs (Tokyo, 14 septembre 1963), entrée en vigueur en France le 10 décembre 1970 ;
- La Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs (La Haye, 16 décembre 1970), entrée en vigueur en France le 18 octobre 1972 ;
- La Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (Montréal, 23 septembre 1971), entrée en vigueur en France le 30 juillet 1976 ;
- La Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 14 décembre 1973, entrée en vigueur en France le 25 septembre 2003 ;
- La Convention internationale contre la prise d'otages, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 1979, entrée en vigueur en France le 9 juillet 2000 ;
- La Convention internationale sur la protection physique des matières nucléaires (Vienne, 3 mars 1980), entrée en vigueur en France le 6 octobre 2001 ;
- Le Protocole pour la répression d'actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, complémentaire à la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (Montréal, 24 février 1988), entré en vigueur en France le 6 octobre 1989 ;
- La Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (Rome, 10 mars 1988), entrée en vigueur en France le 1^{er} mars 1992 ;
- Le Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental (Rome, 10 mars 1988), entré en vigueur en France le 1^{er} mars 1992 ;
- La Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection (Montréal, 1^{er} mars 1991), entrée en vigueur en France le 21 juin 1998 ;

- La Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (New York, 15 décembre 1992), entrée en vigueur en France le 2 mai 2002 ;
- La Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme adoptée le 9 décembre 1999, entrée en vigueur en France le 16 juin 2002.

392. L'approche adoptée par la France pour incriminer les actes terroristes a, comme explicité ci-dessus, consisté à reprendre certaines des infractions de droit commun existantes et à les réprimer plus sévèrement quand elles sont commises dans le but de troubler gravement l'ordre public par la menace ou la terreur. Par ailleurs, se trouvent incriminées spécifiquement des infractions terroristes par nature ou pouvant en revêtir le caractère (*cf. supra*).

393. Il ressort de l'analyse du dispositif national anti-terroriste que la France a incriminé l'ensemble des actes visés dans les conventions internationales figurant en annexe de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme. A ce titre le critère C.II.1 est rempli. Les évaluateurs souhaitent néanmoins souligner que le dispositif français manque de lisibilité (il faut par exemple se référer à des textes qui ne sont pas dans le Code pénal pour les infractions relatives aux armes qui ne sont pas immédiatement accessibles et pour lesquelles le texte opère de multiples renvois. En outre, pour certaines autres infractions, telles celles relatives à l'aviation civile, il n'y a pas de référence aux textes spécifiques dans les infractions principales du chapitre relatif au terrorisme).

Les infractions de financement du terrorisme constituent des infractions sous-jacentes du blanchiment de capitaux (C.II.2)

394. C'est le cas en droit français, puisque le blanchiment concerne les biens, revenus ou produits issus de « *tout crime et tout délit* » (article 324-1 du code pénal). Le blanchiment en lien avec une entreprise terroriste est d'ailleurs puni d'un emprisonnement de sept ans et de 375.000 euros d'amende (article 421-3-6°), ces peines étant portées à quinze ans de réclusion et à 750.000 euros d'amende lorsque le blanchiment a été commis de façon habituelle ou en utilisant les facilités que procure l'exercice d'une activité professionnelle ou lorsqu'il a été commis en bande organisée (article 421-3-4°). Le critère C.II.2 est rempli.

Les infractions de financement du terrorisme s'appliquent, indépendamment de la question de savoir si la personne accusée d'avoir commis les infractions est du même pays ou d'un autre pays que celui dans lequel sont situés les terroristes ou les organisations terroristes ou dans lequel les actes terroristes se sont produits ou vont se produire (C.II.3)

395. Outre la compétence juridictionnelle territoriale classique, le droit français prévoit une compétence universelle en ce qui concerne le financement du terrorisme. L'article 689-10 du code de procédure pénale stipule que: « Pour l'application de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, peut être poursuivie et jugée dans les conditions prévues à l'article 689-1 toute personne coupable d'un crime ou d'un délit défini par les articles 421-1 à 421-2-2 du code pénal lorsque cette infraction constitue un financement d'actes de terrorisme au sens de l'article 2 de ladite convention ». En vertu de l'article 689-1 « en application des conventions internationales visées aux articles suivants, peut être poursuivie et jugée par les juridictions françaises, si elle se trouve en France, toute personne qui s'est rendue coupable hors du territoire de la République de l'une des infractions énumérées par ces articles ». Le critère C.II.3 est rempli.

Application des critères 2.2 à 2.5 de la Recommandation 2 à l'infraction de financement du terrorisme (C.II.4)

396. Déduire l'élément intentionnel de l'infraction de financement de terrorisme (C.2.2). Ce critère est rempli (*cf. supra*).

397. *Responsabilité pénale des personnes morales (C.2.3 et C.2.4)*. Ces critères sont remplis (*cf. supra*, section 2.1).

398. *Sanctions pénales pour les personnes physiques (C.2.5)*. Les peines applicables en matière de financement du terrorisme sont de 10 ans d'emprisonnement et de 225.000 euros d'amende (article 421-5 du Code pénal). Des peines complémentaires sont également encourues: l'interdiction des droits civiques, civils et de famille, l'interdiction d'exercer une fonction publique ou l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise et l'interdiction de séjour (article 422-3 du Code pénal). Un dispositif et des mesures de protection pour les collaborateurs de justice, dits "repentis", ont été mis en place pour les personnes ayant permis d'éviter la réalisation d'infractions terroristes, de faire cesser ou d'atténuer le dommage causé, ou d'identifier les auteurs ou complices de l'infraction de financement de terrorisme. Une réduction de peine exceptionnelle peut être accordée, post-condamnation, par le juge d'application des peines pour la personne condamnée qui fait des déclarations, antérieures ou postérieures à sa condamnation, y compris en matière de financement du terrorisme, permettant de faire cesser ou d'éviter la commission d'infractions.

399. *Sanctions pénales pour les personnes morales (C.2.5)*. Les personnes morales déclarées responsables pénalement, dans les conditions prévues par l'article 121-2, de l'infraction de financement de terrorisme encouruent, outre l'amende suivant les modalités prévues par l'article 131-38, les peines prévues par l'article 131-39 (*cf. section 2.2 du rapport*). En outre les personnes physiques ou morales reconnues coupables d'actes terroristes encouruent une peine complémentaire de confiscation de tout ou partie des biens qu'elles qu'en soient la nature (article 422-6 du Code pénal).

Applicabilité de la loi du 15 novembre 2001 dans les territoires situés en outre-mer

400. L'article 71 de la loi du 15 novembre 2001 dispose que les modifications portées à l'article 421-2-2 du code pénal sont applicables à Wallis-et-Futuna, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française.

Statistiques - Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation spéciale II

401. Les statistiques disponibles ne portent que sur le nombre de condamnations. Il est difficile en l'absence de statistiques complètes sur le nombre d'enquêtes et de poursuites de mesurer précisément l'efficacité du dispositif en place. Les statistiques suivantes sont disponibles:

Condamnations pour financement du terrorisme

	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Financement du terrorisme	0	4	2	0	9	15

402. En ce qui concerne l'existence de statistiques complètes sur les sanctions pénales appliquées, les autorités disent se heurter à des difficultés du fait que dans la plupart des cas les personnes condamnées pour financement du terrorisme ont été également condamnées pour d'autres infractions, ce qui ne permet

pas d'isoler les peines prononcées à des fins statistiques⁸³. Les informations disponibles sur les peines prononcées indiquent que les peines prononcées sont relativement peu élevées (par exemple, dans l'affaire jugée par le Tribunal correctionnel de Paris le 23 octobre 2008, les peines ont été de 3 à 8 ans d'emprisonnement ferme et, dans l'affaire jugée en 2009, d'une année ferme).

403. En lien avec la lutte plus spécifique contre le terrorisme basque et corse, le Ministère de la justice a communiqué les données chiffrées suivantes :

<u>Nombre d'enquêtes préliminaires ouvertes :</u>
Corses : 109 en 2008 ; 53 du 1 ^{er} janvier au 30 septembre 2009 Basques : 116 en 2008 ; 101 du 1 ^{er} janvier au 30 septembre 2009 Financement : 12 en 2008 ; 5 du 1 ^{er} janvier au 30 septembre 2009
<u>Nombre d'informations judiciaires ouvertes :</u>
Corses : 15 en 2008 ; 1 du 1 ^{er} janvier au 30 septembre 2009 Basques : 11 en 2008 ; 14 du 1 ^{er} janvier au 30 septembre 2009
<u>Nombre de personnes mises en examen :</u>
Corses : 35 en 2008 (dont 30 placées en détention provisoire) ; 2 du 1 ^{er} janvier au 30 septembre 2009 (les deux placées en détention provisoire) Basques : 20 en 2008 (dont 19 placées en détention provisoire) ; 33 du 1 ^{er} janvier au 30 septembre 2009 (toutes placées en détention provisoire).
<u>Nombre de personnes condamnées (condamnation définitives) entre le 1er janvier 2009 et le 10 décembre 2009 (derniers chiffres disponibles) :</u>
Corses : 19 Basques : 28

⁸³ Par exemple, pour citer une affaire connue, la Cour d'appel de Paris a condamné, le 16 février 2006, Charles PIERI, nationaliste corse, à une peine de 8 ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende pour abus des biens ou du crédit d'une entreprise à des fins personnelles en récidive, terrorisme, extorsion par violence, recel de bien provenant d'un délit en récidive et recel de bien obtenu à l'aide d'un abus de confiance en récidive, participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme en récidive et, enfin, financement d'entreprise terroriste en récidive.

404. Enfin, les données chiffrées brutes de condamnations pour financement du terrorisme en France ne sont pas faciles à interpréter. Le tableau comparatif suivant apporte des éléments de réflexion (les données mentionnées dans le tableau sont celles qui étaient disponibles au moment de l'évaluation par le GAFI des pays cités):

Pays	Nombre de condamnations pour financement du terrorisme
Allemagne	Pas de statistiques disponibles
Belgique	Pas de statistiques disponibles
Espagne	Pas de statistiques disponibles
Grande-Bretagne	5 (2001) ; 0 (2002) ; 2 (2003) ; 0 (2004) ; 1 (2005)
Luxembourg	Il n'y a pas eu d'enquêtes, de poursuites ni de condamnations pénales du chef de financement du terrorisme au Luxembourg à ce jour (information rapportée en 2009)
Suisse	Aucune condamnation prononcée en avril 2005

405. A la lumière de ces données chiffrées comparatives, il semble que le nombre de condamnations en France pour financement de terrorisme atteste d'une action répressive relativement active.

Appréciation de la conformité globale

406. La France dispose d'un arsenal juridique très complet pour incriminer l'infraction de financement du terrorisme.

2.2.2 Recommandations et Commentaires

407. Afin d'assurer une meilleure lisibilité de son dispositif anti-terroriste, la France devrait clarifier et simplifier les textes pertinents en envisageant notamment de les rassembler dans un même corpus juridique. La collecte de données statistiques devrait être plus systématique et permettre de dégager des tendances chiffrées plus précises de la lutte en France contre le financement du terrorisme.

2.2.3 Conformité avec la Recommandation Spéciale II

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
SR.II	C	La recommandation est intégralement respectée.

2.3 Confiscation, gel et saisie des produits du crime (R.3)

2.3.1 Description et Analyse

Général

408. En droit français, la confiscation est une peine prononcée par une juridiction pénale emportant transfert de propriété d'un bien au profit de l'État. Ainsi, à la différence de certains pays anglo-saxons, la France ne dispose pas d'une confiscation civile mais uniquement d'une confiscation de nature pénale. La confiscation sanctionne la personne (confiscation « *in personam* ») et non le bien lui-même (confiscation « *in rem* »). La confiscation est une peine complémentaire mais elle peut être prononcée à titre de peine alternative à l'emprisonnement en matière de délits ainsi que pour certaines contraventions.

409. En matière de confiscation, gel et saisie des produits du crime, la législation française a fortement évolué ces dernières années, et est toujours en cours d'évolution. Plusieurs modifications législatives sont intervenues qui élargissent les possibilités de confiscation, pour viser notamment des biens qui ne constituent pas strictement l'instrument ou le produit de l'infraction :

- *La loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme* a introduit dans le code pénal un article 321-10-1 qui permet de confisquer, au titre de peine complémentaire, tout ou partie des biens d'une personne qui ne peut justifier l'origine de ces biens et qui se rend coupable des infractions assimilées au recel définies aux articles 321-6 et 321-6-1 du même code, à savoir non justification de ressources correspondant à son train de vie ou non justification de l'origine d'un bien détenu pour des personnes en relations habituelles avec une ou plusieurs personnes se livrant habituellement à la commission de crimes ou délits punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement et procurant à celle-ci un profit direct ou indirect ou la facilitation de la justification de ressources fictives pour de telles personnes.
- *L'article 131-21 du code pénal relatif à la confiscation a été modifié par la loi du 5 mars 2007* relative à la prévention de la délinquance pour d'une part prévoir que la peine complémentaire de confiscation est encourue de plein droit pour les crimes et pour les délits punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à un an, à l'exception des délits de presse, et d'autre part pour étendre le champ des biens pouvant être confisqués : outre les catégories traditionnelles (biens dangereux ou nuisibles, biens ayant servi à commettre l'infraction ou qui en constituent le produit), sont également susceptibles de faire l'objet de confiscation tous les biens appartenant à la personne mise en cause pour crime ou délit puni d'au moins cinq ans d'emprisonnement et ayant procuré un profit direct ou indirect et qui ne peut en justifier l'origine. Cet article précise en outre que lorsque la loi qui réprime le crime ou le délit le prévoit, la confiscation peut aussi porter sur tout ou partie des biens appartenant au condamné, quelle qu'en soit la nature, meubles ou immeubles, divis ou indivis.
- *La loi du 29 octobre 2007 de lutte contre la contrefaçon* a introduit la possibilité pour le juge des libertés et de la détention (JLD) d'autoriser la destruction ou l'aliénation des biens meubles saisis au cours d'une enquête, dont la conservation n'est plus nécessaire à la manifestation de la vérité et dont la restitution est impossible, soit parce que le propriétaire n'a pas été identifié, soit parce que, malgré une mise en demeure, il n'a pas réclamé l'objet dans un délai de deux mois (article 41-5 du code de procédure pénale). Ce même article prévoit que le JLD peut également autoriser l'aliénation des biens meubles saisis dont la conservation en nature n'est plus nécessaire à la manifestation de la vérité et dont la confiscation est prévue par la loi, lorsque le maintien de la saisie serait de nature à diminuer la valeur du bien.

410. Par ailleurs, il convient de préciser qu'une réforme très importante du droit des saisies pénales a été adoptée en 2010 par le parlement (loi no 2010-768 du 9 juillet 2010⁸⁴). Ce texte, contient des dispositions de droit interne et des dispositions internationales qui font évoluer le droit français en la matière de manière assez considérable (en raison du calendrier de l'évaluation, le contenu de la loi n'est pas pris en compte à des fins d'analyse et de notation).

Présentation synthétique de la loi no 2010-768 du 9 juillet 2010

1. Dispositions de droit interne

a) La modernisation du droit des saisies

La loi vise à :

- développer les possibilités de saisie patrimoniale au cours de l'enquête et de l'information judiciaire afin d'assurer la pleine effectivité des peines de confiscation susceptibles d'être ordonnées au moment du jugement : les dispositions de droit commun relatives aux saisies et aux perquisitions seront modifiées pour prévoir que tous les biens susceptibles de confiscation peuvent être saisis ;
- mettre en place une procédure de saisie pénale, distincte des procédures civiles d'exécution actuellement applicables, s'agissant de certains biens et de certaines saisies :
 - biens immeubles,
 - certains biens ou droits mobiliers incorporels (sommes d'argent versées sur un compte bancaire, parts sociales, valeurs mobilières et autres droits incorporels, fonds de commerce, créances ayant pour objet une somme d'argent),
 - saisies portant sur tout ou partie du patrimoine,
 - saisies sans dépossession ;
- améliorer la gestion des biens saisis, afin notamment d'éviter leur dévalorisation au cours de la procédure ou, au contraire, une conservation devenue inutile, et les conditions d'exécution des confiscations :
 - en prévoyant la compétence concurrente des officiers publics ou ministériels avec celle du service des Domaines,
 - en organisant un transfert partiel de compétence des attributions du procureur de la République au profit de l'administration des domaines, s'agissant de l'exécution des peines de confiscation ;
- donner aux juridictions de jugement la possibilité de saisir les biens dont elles ordonnent la confiscation, si leur saisie n'a pas été ordonnée au cours de l'enquête ;
- Étendre à l'infraction de transport, détention, offre, cession, acquisition ou emploi illicites de stupéfiants de la peine complémentaire de confiscation de tout ou partie du patrimoine, compte tenu de l'utilisation très fréquente qui est faite de cette infraction en pratique et au regard de l'efficacité de la peine de confiscation de tout ou partie du patrimoine.

b) La création d'une Agence de gestion des biens saisis et confisqués

L'agence a été introduite dans la loi , qui prévoit donc la création d'une Agence de gestion et de recouvrement

⁸⁴ « Loi no 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale ».

des avoirs saisis et confisqués.

La création de cette agence s'inscrit dans la logique de l'évolution des textes visant à lutter contre l'économie souterraine, et répond à un besoin impérieux :

- Elle s'inscrit dans la logique de l'évolution du droit français, après l'élargissement des possibilités de confiscation pénale opérée ces dernières années et la modernisation du droit des saisies pénales effectuée par la proposition de loi ;
- Elle répond à un besoin impérieux car le problème principal aujourd'hui posé est celui de la gestion des biens saisis, pour laquelle les services judiciaires ont des difficultés. Cette situation limite le nombre de saisies, car les magistrats hésitent à les prononcer, sachant que qu'elles seront une source importante de difficultés (et de frais), ce qui limite également l'importance des confiscations (les juridictions prononçant la confiscation des biens déjà saisis).

L'objet de la loi est donc de résoudre cette difficulté, en prévoyant la création d'un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle conjointe du ministre de la Justice et du ministre chargé du budget.

Cette agence, présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire, est :

- tout d'abord chargée de la gestion de tous les biens saisis par les juridictions pénales qui lui seront confiés ainsi que de la vente ou de la destruction des biens saisis ou confisqués (y compris en exécution de toute demande d'entraide ou de coopération émanant d'une autorité judiciaire étrangère) ;
- elle a également une mission d'aide et d'assistance auprès des juridictions pénales, lesquelles pourront la solliciter pour obtenir l'aide juridique et pratique utiles à la réalisation des saisies et confiscations envisagées ou à la gestion des biens saisis ou confisqués jusqu'au jugement définitif ;
- elle permet enfin une amélioration du sort des victimes, en veillant à ce qu'un paiement prioritaire des dommages et intérêts dus aux parties civiles soit effectué sur les biens de l'auteur du dommage dont la confiscation a été décidée par décision définitive.

Un tel établissement permettra à la France d'améliorer l'efficacité de son système de saisie et de confiscation des avoirs criminels. Il faut d'ailleurs noter que de tels organismes existent dans l'immense majorité des pays du monde. L'Agence permettra, comme chez nos partenaires étrangers, de maximiser les sommes ainsi soustraites à l'économie souterraine. Elle sera d'ailleurs pour partie financée par le produit de la vente des biens confisqués.

2. Dispositions internationales

La loi assure un double objectif

a) Transposer la décision-cadre de l'Union européenne du 6 octobre 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation

Objectif : Reconnaître et exécuter au sein de l'Union européenne les décisions de confiscation prononcées par les juridictions pénales des États membres.

Principales caractéristiques : applicable à toutes les confiscations du produit et des instruments des infractions et, sous certaines conditions, à la confiscation « élargie » (confiscation de biens qui ne sont pas le produit direct ou indirect de l'infraction), limitation des motifs de refus d'exécution, transmission directe des demandes entre autorités judiciaires sur la base de formulaires standardisés, répartition des avoirs confisqués entre l'État d'émission et l'État d'exécution à partir d'un certain montant (+ de 10.000 euros).

Procédure applicable :

1) Décisions de confiscation prononcées par les juridictions françaises : le Ministère public établit et transmet le certificat relatif à la décision à exécuter aux autorités compétentes de l'État d'exécution.

2) Exécution des décisions de confiscation d'un autre État membre :

- contrôle de la régularité de la demande par le tribunal correctionnel, saisi sur requête du procureur de la République ;
- reconnaissance et autorisation d'exécution de la décision de confiscation, sauf l'existence d'un des motifs de refus limitativement énumérés ;
- possibilité d'appel par la personne condamnée et de recours des tiers de bonne foi ;
- poursuite de l'exécution matérielle de la décision par le procureur ;
- dévolution à L'État français si le montant confisqué est inférieur à 10.000 EUR. Partage 50%-50% dans le cas où le montant excède 10.000 EUR.

b) Créer un régime unifié à l'exécution des demandes étrangères de confiscation hors Union européenneObjectif :

- codifier dans le code de procédure pénale les dispositions des lois du 14 novembre 1990 et du 13 mai 1996 prises pour l'application de certaines conventions internationales.
- établir un cadre général, unifié et harmonisé, pour l'exécution des décisions de confiscation définitives prononcées par les juridictions pénales étrangères.
- garantir la mise en œuvre des dispositions de coopération internationale en matière de confiscation comprises dans les engagements internationaux auxquels la France est partie, qu'ils soient bilatéraux (États-Unis, Paraguay, Chine, etc.) ou multilatéraux (Convention des Nations Unies du 20 décembre 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes ; Convention du Conseil de l'Europe du 8 novembre 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, convention des Nations Unies du 12 décembre 2000 contre la criminalité transnationale ; convention des Nations unies du 31 octobre 2003 contre la corruption).

Principales caractéristiques : applicable à toutes les confiscations du produit et des instruments des infractions, possibilité de refuser l'exécution de la décision dans différents cas (absence de double incrimination ou de possibilité de confiscation pour la même infraction dans le droit français, etc.).

Procédure applicable :

- transmission par la voie diplomatique sauf exception ;
- contrôle de la régularité de la décision par le tribunal correctionnel, saisi sur requête du procureur de la République ;
- autorisation d'exécution de la décision de confiscation prise par le tribunal correctionnel, sauf existence de l'un des motifs de refus d'exécution prévus par la loi ;
- possibilité d'appel par la personne condamnée et de recours des tiers de bonne foi ;
- poursuite de l'exécution matérielle de la décision de confiscation par le procureur ;
- dévolution à l'État français en l'absence de dispositions contraires des conventions.

411. Dans le prolongement des évolutions législatives, le Gouvernement s'est doté d'instruments améliorant la détection en amont des biens susceptibles de faire l'objet d'une mesure de confiscation. A ainsi été créée, le 1er septembre 2005, une plateforme d'identification des avoirs d'origine criminelle (PIAC), placée au sein du ministère de l'Intérieur auprès de l'Office central pour la répression de la grande

délinquance financière, marquant ainsi le développement d'une approche patrimoniale de la délinquance financière en accompagnement de la répression stricto sensu (cf. infra).

Confiscation des biens blanchis et autres biens (C.3.1)

412. L'article 131-21 du code pénal, dans sa rédaction issue de la loi du 5 mars 2007, établit la liste des catégories de biens susceptibles d'être confisqués à titre de peine complémentaire⁸⁵ :

1. les instruments et produits de l'infraction, à l'exception des biens susceptibles de restitution à la victime : leur confiscation est encourue de plein droit pour les crimes et pour les délits punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à un an, à l'exception des délits de presse, ainsi que dans les cas spécifiquement prévus par la loi ou le règlement. Les infractions sous-jacentes au blanchiment telles que définies par le GAFI et reprises en droit français (cf. Section 2.1, critère C.1.3) sont punies, dans leur très grande majorité⁸⁶, d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à un an et rentrent donc en droit français dans la catégorie des infractions pour lesquelles la confiscation est encourue de plein droit (cf. annexe 2);
2. les biens dont le condamné n'a pu justifier de l'origine : leur confiscation est prévue pour tout crime ou délit puni d'au moins cinq ans d'emprisonnement et ayant procuré un profit direct ou indirect à l'auteur ;
3. les objets qualifiés de dangereux ou nuisibles par la loi ou le règlement, ou dont la détention est illicite : leur confiscation est obligatoire, que ces biens soient ou non la propriété du condamné ;
4. le patrimoine du condamné : lorsque la loi qui réprime le crime ou le délit le prévoit, la confiscation peut également porter sur tout ou partie des biens appartenant au condamné, quelle qu'en soit la nature, meubles ou immeubles, divis ou indivis. Le critère justifiant la confiscation n'est alors plus le lien avec l'infraction mais le fait que la personne condamnée en est propriétaire. Cette peine ne concerne cependant que certaines infractions limitativement énumérées et relevant principalement de la délinquance organisée, sans pour autant que les deux champs soient identiques (il existe des infractions relevant des articles 706-73 et 706-74 du code de procédure pénale pour lesquelles la confiscation du patrimoine n'est pas encourue, tels le meurtre, les actes de barbarie ou le vol, et à l'inverse les auteurs de certaines infractions ne relevant pas de la criminalité organisée encourent également la confiscation de leur patrimoine, tel le proxénétisme).

413. Il convient de noter que la confiscation peut être prononcée à titre de peine alternative en matière de délits (peine alternative à l'emprisonnement) ainsi que pour les contraventions de la cinquième classe. Cependant, seuls certains biens sont concernés : véhicules, armes, instruments et produits de l'infraction à l'exception des délits de presse (articles 131-6 et 131-14 du code pénal).

⁸⁵ Les peines complémentaires peuvent être prononcées soit cumulativement avec les peines principales d'amende et d'emprisonnement, soit au lieu et place de celles-ci, y compris à l'attention de personnes morales. Elles doivent être expressément prononcées par la juridiction de jugement, y compris en l'absence de réquisitions spécifiques du parquet. Sauf disposition contraire (destruction ou attribution), la chose confisquée est dévolue à l'État.

⁸⁶ A l'exception de certaines sanctions pénales aux infractions contre l'environnement. Dans ce cadre, des mesures de confiscation sont néanmoins envisageables (cf. infra).

414. Les infractions pour lesquelles la confiscation du patrimoine est encourue en vertu des articles du code pénal qui leur sont relatifs sont les suivantes :

- blanchiment de fonds provenant d'un crime ou d'un délit (12° de l'article 324-7 du code pénal) ;
- association de malfaiteurs en vue de la préparation d'une infraction punie de 10 ans d'emprisonnement (article 450-5 du code pénal) ;
- non-justification de ressources dès lors que la peine complémentaire de confiscation du patrimoine est encourue pour l'infraction en relation (article 321-10-1, 2ème alinéa, du code pénal) ;
- infractions à la législation sur les stupéfiants (article 222-49, 2ème alinéa, du code pénal) ;
- infractions relatives à la fausse monnaie (article 442-16 du code pénal) ;
- terrorisme (article 422-6 du code pénal) ;
- traite des êtres humains (article 225-25 du code pénal) ;
- proxénétisme (article 225-25 du code pénal) ;
- corruption de mineurs en bande organisée et diffusion d'images pédopornographiques en bande organisée (article 227-33 du code pénal) ;
- crime contre l'humanité (article 213-1 et 213-3 du code pénal).

415. La confiscation peut également porter sur tout bien meuble ou immeuble défini par la loi ou le règlement qui réprime l'infraction, en vertu du quatrième alinéa de l'article 131-21 du code pénal. Ainsi, en matière de violences volontaires ayant entraîné une interruption temporaire de travail supérieure à 8 jours (article 222-11 du code pénal), le 5° de l'article 222-44 du même code prévoit qu'est encourue la peine complémentaire de confiscation du véhicule appartenant au condamné, même si ce véhicule n'est pas l'instrument du délit.

416. L'article 324-7 du Code pénal qui vise l'infraction de blanchiment prévoit expressément parmi les peines complémentaires possibles:

- la confiscation d'un ou plusieurs véhicules appartenant au condamné ;
- la confiscation des armes dont le condamné est le propriétaire ou dont il a la libre disposition ;
- la confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit, à l'exception des objets susceptibles de restitution la confiscation de tout ou partie des biens du condamné, quelle qu'en soit la nature, meubles ou immeubles, divis ou indivis.

417. S'agissant du financement du terrorisme s'applique la confiscation de plein droit de l'article 131-21 du Code pénal. S'applique également aux personnes reconnues coupables d'actes de terrorisme la confiscation de tout ou partie de leurs biens, quelle qu'en soit la nature, meubles ou immeubles, divis ou indivis (article 422-6 du Code pénal).

418. Lorsque le bien confisqué n'a pas été saisi ou ne peut être représenté, la confiscation est ordonnée en valeur (article 131-21 du Code pénal). Même prononcée en valeur, la mesure reste une confiscation et il peut donc y avoir cumul entre la confiscation en valeur et l'amende ; en revanche, il ne peut y avoir cumul entre la confiscation en valeur et la confiscation en nature.

Biens concernés (C.3.1.1)

419. L'article 131-21 du Code pénal dispose que la confiscation s'applique:

- aux biens meubles ou immeubles, quelle qu'en soit la nature, divis ou indivis, ayant servi à commettre l'infraction ou qui étaient destinés à la commettre, et dont le condamné est propriétaire ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la libre disposition; (alinéa 2)
- aux biens qui sont l'objet ou le produit direct ou indirect de l'infraction, à l'exception des biens susceptibles de restitution à la victime (alinéa 3).

420. Le régime juridique de la saisie et de la confiscation pénales dépend de la nature des biens concernés. On peut distinguer trois catégories de biens :

- les biens qui ont un lien direct ou indirect avec l'infraction, qu'il s'agisse de l'instrument du crime (arme par destination, par exemple) ou de son produit direct (somme d'argent dérobée lors d'un vol) ou indirect (véhicule acquis grâce au produit d'un trafic). S'agissant de ces biens, les magistrats et enquêteurs disposent d'ores et déjà de larges pouvoirs pour les saisir au cours de l'enquête ;
- les biens qui n'ont pas de lien direct ou indirect avec l'infraction mais dont l'appréhension peut faciliter le paiement des amendes ou des dommages et intérêts alloués aux victimes, ou dont la confiscation est prévue par la loi. Il s'agit des biens appartenant au condamné dont il n'a pu justifier l'origine, voire de tout ou partie de son patrimoine. L'appréhension de ces biens permet de sanctionner financièrement les auteurs d'infractions. Compte tenu de l'éloignement avec l'infraction commise, les règles de saisie et de confiscation de ces types de biens sont plus restrictives que s'agissant de biens qui ont un lien avec l'infraction ;
- les biens dangereux, nuisibles ou illicites, qu'ils aient un lien avec l'infraction (arme ayant servi à commettre l'infraction ou produits stupéfiants dans un trafic) ou non (armes découvertes n'ayant aucun lien avec l'infraction), pour lesquels s'applique un régime spécifique de saisies et confiscations.

421. Les confiscations peuvent concerner des biens étant la propriété d'autres personnes, soit que ces biens aient servis à commettre l'infraction (le délinquant en ayant la libre disposition et le propriétaire n'étant pas de bonne foi), soit qu'ils aient été acquis grâce aux bénéfices de l'infraction.

422. Bien que la notion de biens soit entendue de manière large en droit français (puisqu'elle a vocation à englober tant les choses corporelles qu'incorporelles, les avoirs meubles ou immeubles ainsi que les droits), les évaluateurs notent que l'article 131-21 du code pénal ne fait pas mention expresse du principe selon lequel les conditions fixées par cet article s'appliquent à toute peine complémentaire de confiscation sur des droits incorporels. Au titre des droits incorporels, qui sont le résultat d'une opération intellectuelle et abstraite, figurent notamment les droits d'auteur ou la propriété d'un fonds de commerce.

Le législateur, en adoptant la loi no 2010-768 du 9 juillet 2010, a entendu combler cette lacune. Le critère C.3.1.1 est ainsi imparfaitement rempli.

423. Les critères 3.1 et C.3.1.1 appellent les remarques suivantes :

1. *le dispositif français de la confiscation reste peu lisible* : si les règles générales en matière de confiscations sont posées à l'article 131-21 du code pénal, il reste cependant nécessaire de se rapporter, pour chaque infraction (sauf celles listées ci-dessus), à un article placé à la fin de la section du code pénal relative à cette infraction, parmi les peines complémentaires, qui précise expressément que la peine de confiscation peut être prononcée. Ceci illustre dans une certaine mesure la place dévolue aujourd'hui à la confiscation qui devrait au contraire devenir la règle en cas de condamnation. Les autorités françaises devraient songer à simplifier la présentation des peines complémentaires dans le corpus des dispositions pénales existantes ;
2. *le dispositif français de la confiscation est lacunaire* : la confiscation patrimoniale étant rarement prévue pour les personnes morales (le code pénal prévoit des possibilités de confiscations patrimoniales pour des personnes morales en matière de terrorisme ou de crime contre l'humanité, notamment), la constitution de sociétés est utilisée comme moyen pour les personnes physiques d'y échapper, devenant une arme redoutable, notamment dans les affaires de blanchiment, pour échapper aux saisies ;
3. *le dispositif français de la confiscation est parfois même incohérent* : le trafic de stupéfiants visé à l'article 222-37 du code pénal ne peut se voir appliquer la peine complémentaire de confiscation générale du patrimoine, alors que le blanchiment ou la non justification de ressources en rapport avec cette infraction le peuvent.

424. L'expérience montre que les tribunaux ne prononcent la confiscation des biens des personnes condamnées que lorsque ces biens ont été préalablement saisis, ce qui rend d'autant plus nécessaire la mise en place d'un régime clair des saisies pénales, distinctes des procédures civiles qui apparaissent inadaptées (cf. infra). Globalement et au regard de ce qui vient d'être dit, le régime français de la confiscation est imparfait et présente certaines lacunes qui mériteraient d'être comblées. Les critères C.3.1 et C.3.1.1 sont imparfaitement remplis.

Mesures provisoires (C.3.2)

425. Le droit français connaît principalement le terme de saisie. Le terme de gel n'est utilisé que dans les dispositions transposant la décision-cadre 2003/577/JHA du Conseil en date du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve (articles 695-9-1 à 695-9-30 du code de procédure pénale). Concernant la saisie des biens prévue par le droit français, il faut distinguer la saisie de droit commun (i) et les dispositions spécifiques relatives à la criminalité organisée (ii), puis expliciter le mécanisme de blocage des comptes bancaires (iii).

(i) dispositions de droit commun (articles 54, 56, 76, 94, et 97 du code de procédure pénale)

426. S'agissant de l'enquête préliminaire et de l'enquête de flagrance, le code de procédure pénale prévoit la possibilité de saisir l'instrument et le produit du crime (articles 54 alinéa 2 et 56 du code de procédure pénale s'agissant de l'enquête de flagrance ; article 76, renvoyant à l'article 56, s'agissant de l'enquête préliminaire). Il ne s'agit pas à proprement d'une saisie réalisée à des fins conservatoires mais davantage d'un acte utile à la manifestation de la vérité. L'article 54 du code de procédure pénale dispose : « en cas de crime flagrant, l'officier de police judiciaire veille à la conservation des indices susceptibles

de disparaître et de tout ce qui peut servir à la manifestation de la vérité. Il saisit les armes et instruments qui ont servi à commettre le crime ou qui étaient destinés à le commettre, ainsi que tout ce qui paraît avoir été le produit de ce crime ». L'article 56 du même code précise quant à lui : « si la nature du crime est telle que la preuve en puisse être acquise par la saisie de papiers, documents, données informatiques ou autres objets en la possession des personnes qui paraissent avoir participé au crime ou détenir des pièces, informations ou objets relatifs aux faits incriminés, l'officier de police judiciaire se transporte sans désemparer au domicile de ces derniers pour y procéder à une perquisition dont il dresse procès-verbal (...). Tous objets et documents saisis sont immédiatement inventoriés et placés sous scellés. (...) Avec l'accord du procureur de la République, l'OPJ ne maintient que la saisie des objets, documents et données informatiques utiles à la manifestation de la vérité ».

427. S'agissant de l'information judiciaire, l'article 94 dispose que les perquisitions sont effectuées dans tous les lieux où peuvent se trouver des objets ou des données informatiques dont la découverte serait utile à la manifestation de la vérité. L'article 97 ne vise que les seuls biens utiles à l'enquête (documents, données personnelles, etc.). L'article 81 alinéa 1^{er} quant à lui prévoit que le juge d'instruction procède à tous les actes d'information qu'il juge utiles à la manifestation de la vérité.

428. Il faut considérer que les biens susceptibles d'être saisis en application de ces dispositions sont, comme en matière d'enquête préliminaire et d'enquête de flagrance, les instruments et produits du crime. Il est important de noter que de telles saisies ne constituent ainsi pas à proprement parler des saisies réalisées à des fins conservatoires mais davantage des actes utiles à la manifestation de la vérité.

(ii) dispositions applicables en matière de criminalité organisée : la prise de sûretés sur les avoirs criminels au cours de l'information judiciaire (article 706-103)

429. L'article 706-103 donne la possibilité au juge des libertés et de la détention, sur requête du procureur de la République, et dans le cadre d'une information judiciaire ouverte du chef de l'une des infractions de criminalité organisée prévues aux articles 706-73 et 706-74, de prendre des mesures conservatoires sur les biens, meubles ou immeubles, divis ou indivis, de la personne mise en examen. Il est fait application des procédures civiles d'exécution. La condamnation vaut validation des saisies conservatoires et permet l'inscription définitive des sûretés.

430. L'exécution de l'ordonnance du JLD se fait aux frais avancés du Trésor, selon les règles de la procédure civile d'exécution. La condamnation de la personne par la juridiction de jugement vaut validation des saisies conservatoires et permet l'inscription définitive des sûretés. Toutefois, la validation des mesures de sûreté ne valant pas confiscation automatique, il est nécessaire pour la juridiction de prononcer expressément la confiscation. En revanche, une décision de non-lieu, relaxe ou acquittement emporte de plein droit, aux frais du Trésor, mainlevée des mesures ordonnées. L'objectif poursuivi par ce dispositif est de permettre la saisie de biens dont l'appréhension physique est par définition impossible, en particulier les biens immobiliers. En outre, il facilite la mise en oeuvre des décisions ultérieures de confiscation ordonnées par les juridictions pénales. L'article 706-103 précise que ces saisies sont réalisées « afin de garantir le paiement des amendes encourues ainsi que, le cas échéant, l'indemnisation des victimes et l'exécution de la confiscation ». Il semble que de tels objectifs devraient concerner tous les délits et non uniquement les affaires de criminalité ou de délinquance organisées.

431. La procédure à suivre peut être résumée ainsi :

- Le juge d'instruction délivre une ordonnance de soit communiqué aux fins de prise d'une mesure conservatoire, destinée au procureur de la République.

- Ce dernier établit une requête, destinée au juge des libertés et de la détention, aux fins d'inscription provisoire d'hypothèque, lequel vérifie les pièces transmises et les conditions d'application.
- Le juge des libertés et de la détention rend une ordonnance aux fins de prise d'une mesure conservatoire (Inscription provisoire d'hypothèque) sur un bien immobilier.
- Le parquet rédige un bordereau d'inscription provisoire d'hypothèque. Ce bordereau est adressé à la conservation des hypothèques concernée, accompagné de l'ordonnance du juge des libertés et de la détention motivant l'inscription.
- Il est nécessaire de prendre contact, préalablement avec un huissier de justice et la conservation des hypothèques pour deux points :
 1. Être avisé sans retard de l'inscription auprès des hypothèques et leur demander d'adresser au parquet par fax le bordereau d'inscription ;
 2. Afin de pouvoir effectuer la notification au mis en examen concerné, et ce par voie d'huissier (copie de l'ordonnance et du bordereau), dans les huit jours suivant l'inscription auprès du service de la conservation des hypothèques. La validité de l'ordonnance du J.L.D. est de trois mois.

432. La procédure semble lourde et contraignante, ce qui expliquerait en partie son utilisation très relative. Si les dispositions actuelles du code pénal sont principalement conçues pour permettre l'appréhension matérielle de biens meubles corporels, elles sont en revanche peu adaptées aux saisies d'immeubles ou de meubles incorporels, ainsi qu'aux saisies n'impliquant pas dépossession.

433. En l'état actuel du droit (au moment de la rédaction de ce rapport), la saisie conservatoire d'un immeuble en application de l'article 706-103 du code de procédure pénale implique une prise d'hypothèque dans des conditions de droit commun. Il revient au juge d'instruction ou au JLD de rendre une ordonnance de saisie, qui a pour conséquence d'inscrire provisoirement une hypothèque sur l'immeuble visé.

434. La précision qui doit être apportée à cette ordonnance doit être de l'ordre de l'acte notarié. La réalisation par les enquêteurs des « bordereaux d'inscription provisoire des hypothèques » soulèvent des problèmes pratiques considérables. La procédure suivie répond en effet à un formalisme extrêmement rigoureux, la moindre erreur formelle entraînant automatiquement rejet de la demande, le conservateur des hypothèques n'étant pas habilité à rectifier, suppléer, compléter ou interpréter les documents qui lui sont soumis. Par ailleurs, la mise en œuvre des procédures civiles d'exécution implique un recours exclusif à un huissier de justice pour notifier la mesure aux propriétaires de l'immeuble dans un délai de huit jours. Une telle procédure a pour effet de retarder l'effectivité de la saisie alors même que le magistrat ou l'OPJ pourraient procéder à cette notification⁸⁷.

⁸⁷ Certaines situations absurdes ont ainsi été vues, où le magistrat ne pouvait notifier directement à un prévenu la saisie d'un immeuble, alors même qu'il le recevait dans son cabinet, contraignant un huissier de justice territorialement compétent à se déplacer à la maison d'arrêt dans les jours suivants pour procéder à la notification en bonne et due forme.

435. Il résulte de tout cela un découragement des magistrats à recourir aux mesures conservatoires. Le rapport de politique pénale pour 2007 a également souligné que, du fait des difficultés d'application des textes, « *la procédure de saisie des avoirs criminels reste peu utilisée, sauf dans certaines juridictions où a été mise en place une politique particulièrement active en la matière (Marseille, Versailles, Bordeaux)* ». De fait, le dispositif défini à l'article 706-103 du code de procédure pénale présente des limites suivantes :

1. S'agissant du champ d'application de l'article : la mise en œuvre de la procédure prévue à cet article n'est possible qu'à l'encontre d'une personne mise en examen dans le cadre de l'ouverture d'une information judiciaire, or de nombreuses affaires de criminalité organisée sont traitées en enquête préliminaire (ce point étant confirmé par la PIAC); en outre, en l'état actuel du droit, il n'est pas possible de prendre des mesures conservatoires dans les affaires d'atteintes à la propriété intellectuelle commises en bande organisée ;
2. S'agissant de la procédure suivie, il apparaît que les procédures civiles d'exécution sont largement inadaptées à la procédure pénale (*cf. supra*) ;
3. S'agissant de son effectivité à l'égard des auteurs d'infractions : la procédure de l'article 706-103 ne permet de frapper que le propriétaire de droit des biens, alors même que les organisations criminelles ont souvent recours à des prête-noms ou des sociétés écran qui leur permettent en grande part d'échapper aux saisies conservatoires ; il existe en outre des techniques financières permettant de mettre à l'abri le produit de l'infraction, tel le recours aux assurances-vie que leur nature de contrat rend par nature insaisissables, ce qui en fait un mode d'investissement particulièrement utilisé par les membres du crime organisé ;
4. S'agissant de son effectivité vis-à-vis des victimes : alors que leur indemnisation constitue un des objets mêmes de la mesure conservatoire, il existe en pratique un obstacle juridique à la reprise par les victimes d'une hypothèque d'abord prise au profit de l'État⁸⁸.

(iii) la saisie de comptes bancaires

436. Le droit français autorise le blocage de comptes bancaires. Pour ce faire, les magistrats et enquêteurs ont recours au droit commun des saisies. En pratique, ils adressent par télécopie ou par courrier à un établissement bancaire une réquisition à cette fin. Le débit mensuel autorisé correspond aux revenus légaux identifiés (salaires, etc.).

437. La cellule de renseignement financier française (Tracfin) dispose également d'un droit d'opposition à l'exécution d'une transaction qui a fait l'objet d'une déclaration de soupçon. La durée de blocage est de deux jours. Tracfin peut également demander au Président du tribunal de grande instance de Paris de proroger la durée du blocage ou d'ordonner la séquestre provisoire des fonds, titres ou comptes concernés par la déclaration (article L. 561-25 du Code monétaire et financier). Cependant, il apparaît que Tracfin a rarement fait usage de cette prérogative.

⁸⁸ Ces points apparaissent notamment au Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi DE MM. Jean-Luc WARSMANN ET Guy GEOFFROY (N° 1255), visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale, par M. Guy GEOFFROY en date du 20 mai 2009.

La gestion des biens saisis

438. Dans l'attente du procès pénal, qui décidera soit de la confiscation soit de la restitution des biens saisis au cours de l'enquête, ceux-ci peuvent être conservés, aliénés, détruits ou restitués. La question de la gestion des avoirs saisis tant qu'un jugement définitif ne s'est pas prononcé sur leur devenir est cruciale : par respect du principe de la présomption d'innocence, le propriétaire des biens, s'il est innocenté, doit pouvoir retrouver ceux-ci en bon état ou du moins leur équivalent monétaire à la date de la saisie, ce qui suppose que les biens ne se déprécient pas. Dans le cas où les biens seraient confisqués, il est de la même manière de l'intérêt de l'État, au bénéfice duquel s'effectue le transfert de propriété, que ces biens aient conservé toute leur valeur. Or force est de constater que du fait de l'absence de politique de gestion des biens saisis en France, ceux-ci se déprécient souvent rapidement. Aujourd'hui, l'administration des biens saisis reste à la charge des parquets qui se trouvent confrontés à des contraintes nombreuses (difficultés de stockage dans les sous-sols des tribunaux, problèmes de conservation, suivi des mesures conservatoires ordonnées). Les sommes d'argent saisies en espèces sont, comme c'est le cas pour tous les biens matériels saisis, déposées au service des scellés du tribunal de grande instance sous la responsabilité du greffier en chef. Les scellés en numéraires peuvent également être déposés sur un compte ouvert à la Caisse des dépôts et consignations ou à la Banque de France. Pour des raisons de sécurité, c'est la solution la plus fréquente, même si elle n'est pas obligatoire. En matière immobilière, se pose la question de la sécurisation des immeubles saisis pour éviter les pillages et autres exactions qui pourraient dégrader ces biens. Il semble qu'aucune politique d'ensemble de gestion de ces biens n'est conduite, chaque saisie étant réglée au cas par cas par le magistrat instructeur, le cas échéant avec l'appui précieux de la PIAC. Si la PIAC assure aujourd'hui la phase initiale d'identification des avoirs avec grande efficacité, il apparaît cependant nécessaire que la France se dote d'un organisme spécialisé, indépendant et pluridisciplinaire, dirigé par un magistrat, et qui serait chargé de la gestion des avoirs saisis afin de décharger les magistrats chargés des enquêtes de contingences matérielles. Cela a été d'ailleurs créé par la loi no 2010-768 du 9 juillet 2010 qui instaure l'Agence de gestion des biens saisis (laquelle entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2011).

439. Le régime français de saisie présente des lacunes importantes, tant au niveau de son champ d'application, de ses conditions de mise en œuvre que de son effectivité (cf. infra). A ce titre, le critère C.3.2 est imparfaitement rempli.

Dépôt ex parte ou sans notification préalable d'une première demande de gel ou de saisie de biens soumis à confiscation (C.3.3)

440. Le juge d'instruction peut, dans le cadre de l'ouverture d'une enquête pénale, prendre toutes les mesures utiles à la manifestation de la vérité. Le critère C.3.3 est rempli.

Prérogatives des autorités compétentes pour retracer l'origine des biens qui sont ou qui peuvent être soumis à confiscation ou dont on soupçonne qu'ils constituent le produit d'un crime (C.3.4)

441. Les prérogatives offertes aux autorités de poursuite pour détecter et retracer l'origine des avoirs criminels sont nombreuses. On peut ici mentionner les pouvoirs d'enquête prévus par le code de procédure pénale (i), la possibilité de consulter les fichiers publics (ii) et, enfin, le rôle de la PIAC, plateforme d'identification des avoirs criminels (ii).

(i) les pouvoirs d'enquête

442. Les instruments juridiques les plus utilisés en la matière sont : (1) les réquisitions adressées par les magistrats ou les enquêteurs (aux banques, aux compagnies d'assurances, aux administrations, etc.) ; (2) les perquisitions en tous lieux, entre 6h et 21h, avec ou sans le consentement du propriétaire ou de

l'occupant des lieux ; (3) les perquisitions dans les cabinets d'avocats ou organes de presse en présence du magistrat. En 2004, le législateur a développé les techniques spéciales d'enquête en matière de criminalité organisée. Le champ d'application des nouveaux pouvoirs est strictement limité par la loi à une liste d'infractions qui, en général, sont aggravées par la circonstance de bande organisée (articles 706-73 et 706-74 du code de procédure pénale) (pour plus de détails, cf. section 2.6 du rapport). En résumé, ces mesures dérogoratoires au droit commun consistent en : une extension de la garde à vue à quatre-vingt-seize heures ; l'autorisation des perquisitions nocturnes ; l'interception des correspondances téléphoniques au stade de l'enquête et l'extension du champ d'application des mesures relatives aux repentis. Des techniques spéciales d'enquête sont également mises à la disposition des autorités de poursuite en matière de surveillance, d'infiltration et de sonorisations et fixations d'images de certains lieux et véhicules.

(ii) la consultation de fichiers

443. Les principaux fichiers consultés aux fins d'indentification patrimoniale sont les suivants :

- *FICOBA* : créé en 1982, il est le fichier national des comptes bancaires. Ce fichier public, géré par la Direction Générale des Finances Publiques, recense l'intégralité des comptes ouverts en France par les personnes physiques comme les personnes morales. Les comptes de toute nature sont concernés (bancaires, postaux, d'épargne, portefeuilles boursiers...). En revanche, ce fichier ne contient ni la liste des coffres dont une personne est titulaire ni les produits financiers non bancaires tels que les contrats d'assurance-vie. En outre, ce fichier ne contient pas l'historique des opérations enregistrées sur un compte. Pour obtenir cet historique, le magistrat ou l'enquêteur doit s'adresser directement à l'établissement bancaire ou postal. FICOBA contient des informations provenant des déclarations fiscales obligatoires incombant aux organismes qui gèrent des comptes (établissements bancaires et financiers, centres de chèques postaux, sociétés de Bourse...). Les déclarations d'ouverture, de clôture ou de modification de comptes comportent les renseignements suivants : (a) nom et adresse de l'établissement qui gère le compte ; (b) numéro, nature, type et caractéristique du compte - date et nature de l'opération déclarée (ouverture, clôture, modification) ; (c) nom, prénom, date et lieu de naissance, adresse du titulaire du compte, plus le numéro SIRET des entrepreneurs individuels. Pour les personnes morales, sont enregistrés le nom, forme juridique, numéro SIRET et adresse. Les données de FICOBA sont conservées trois ans révolus après l'enregistrement de la clôture du compte pour les comptes dont le titulaire est une personne physique et dix ans révolus après l'enregistrement de la clôture du compte pour les comptes dont le titulaire est une personne morale.
- *La Base Nationale de Données Patrimoniales (BNDP)* : ce fichier contient l'essentiel des informations patrimoniales sur les biens détenus par les personnes connues par l'administration fiscale au travers de leurs différentes déclarations. Ce fichier contient principalement les extraits d'actes de mutation à titre onéreux (vente d'immeubles et de terrains), à titre gratuit (donation et succession), l'identification et les adresses des personnes et des biens.
- *Le fichier de l'impôt de solidarité sur la fortune* permet de connaître le patrimoine mobilier et immobilier des personnes physiques dont le montant dépasse 760.000 EUR.
- Par ailleurs, des informations utiles comme les adresses connues d'une personne peuvent être obtenues par le fichier dit de « *Simplification des procédures d'imposition (SPI)* ».
- *Autres fichiers consultés* : le fichier foncier sur les propriétés bâties (immeubles) et non bâties (terrains). Celui-ci permet de connaître l'identité du propriétaire des locaux ou du terrain et sa domiciliation si celle-ci est différente de leurs localisations. De même le fichier de taxe

d'habitation permet de connaître l'identité de l'occupant des locaux (locataire ou occupant à titre gratuit) et s'il s'agit d'une résidence principale ou secondaire.

(iii) le rôle de la Plateforme d'identification des avoirs criminels

444. La PIAC a fait l'objet de la circulaire interministérielle du 15 mai 2007⁸⁹, définissant son organisation et ses missions. La plate-forme d'identification des avoirs criminels est un service de police judiciaire, soumise à ce titre à l'autorité judiciaire des magistrats du Parquet ou de l'instruction, dans la réalisation d'enquêtes menées sous leur délégation. Elle est interministérielle et placée sous le contrôle hiérarchique de l'office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF). Elle est dirigée par un commandant de police secondé par un capitaine de gendarmerie, de quatre fonctionnaires de police et de quatre militaires de la gendarmerie dont un spécialiste en analyse criminelle. L'approche de ses missions qui a été retenue est opérationnelle, à l'instar des méthodes de travail des groupements d'intervention régionaux (GIR – cf. Section 2.6), mais aussi documentaire pour favoriser l'application plus importante des dispositions légales et réglementaires en matière de saisie par les services d'enquête.

445. Les missions et compétences de la plateforme sont :

- *Centraliser, recouper et restituer l'information relative aux avoirs, patrimoines ou flux financiers illégaux, mutualiser les capacités d'enquêtes, coordonner les recherches.* Ces informations sont centralisées au sein d'un fichier de travail spécialement dédié à la plateforme et relié à la documentation de l'OCRGDF. Pour cela des correspondants locaux ont été désignés dans les différents services.
- *Apporter un complément patrimonial aux enquêtes judiciaires sur les réseaux criminels.* Si le procureur de la République ou le magistrat instructeur estime nécessaire de faire diligenter des investigations patrimoniales sur des personnes mises en cause, il pourra donc ajouter à la saisine du service d'enquête localement compétent une co-saisine de l'OCRGDF. Toutefois, en dépit de son caractère opérationnel, la plateforme n'a pas vocation à être saisie directement par le procureur de la République ou le magistrat instructeur.
- *Diligenter d'initiative des enquêtes judiciaires sur des individus ou des activités commerciales pouvant être liés à des mouvements terroristes, et en particulier issus de la mouvance islamiste.* A partir d'objectifs désignés par les services d'enquête ou de renseignements spécialement chargés de lutter contre le terrorisme, la plateforme peut procéder à une enquête dans le cadre des dispositions du code de procédure pénale afin d'identifier leur patrimoine, et de déterminer l'origine et la destination des flux financiers de ces activités.

446. Dans le cadre de ses missions, la PIAC a rédigé : (1) un modèle de procès-verbal d'audition de patrimoine mis à disposition des enquêteurs ; (2) une « fiche d'identification patrimoniale » destinée à informer les juridictions de jugement des biens mobiliers, immobiliers et des comptes bancaires saisis ou identifiés. Cette fiche est insérée dans chaque procédure où la PIAC est intervenue ; (3) plusieurs fiches techniques concernant les saisies et les prises de mesures conservatoires sur des biens meubles et immeubles (fiches sur l'article 99-2 du code de procédure pénale, sur 706-103 du code de procédure pénale, etc.).

⁸⁹ Circulaire NOR/INT/C/07/0065/C du 15 mai 2007.

447. Aux termes de son bilan d'activité pour 2007, la PIAC :

- a traité dans 71 dossiers judiciaires ;
- a saisi des biens pour une valeur de près de 12 millions d'euros⁹⁰ ;
- a effectué 375 assistances techniques (à des enquêteurs ou à des magistrats) et 254 échanges internationaux opérationnels ;
- a assuré 55 formations (tant pour des enquêteurs que pour des magistrats).

448. Il est à noter que la PIAC est le point de contact international pour le réseau CARIN (« *Camden Asset Recovery Inter-Agency Network* »)⁹¹. Il s'agit d'un réseau informel permettant des échanges d'informations concernant l'identification de patrimoine de délinquants entre les membres faisant partie de ce réseau, dont le secrétariat est assuré par EUROPOL, et qui regroupe à l'heure actuelle 52 pays et organisations internationales. La plateforme a été désignée comme le correspondant naturel de ce réseau (elle sera rejointe par l'Agence de Gestion des Avoirs saisis et confisqués au 1^{er} janvier 2011). Elle a également été désignée par la France, le 15 avril 2009, comme bureau national de recouvrement des avoirs (BRA) en application de la décision du 6 décembre 2007.

449. La décision n° 2007/845/JAI du 6 décembre 2007 (JOUE du 18/12/2007, L. 332/103) est relative à la coopération entre les bureaux de recouvrement des avoirs des États membres en matière de dépistage et d'identification des produits du crime ou des autres biens en rapport avec le crime. Son article 1er paragraphe 1er énonce que « *Chaque État membre met en place ou désigne un bureau national de recouvrement des avoirs aux fins de faciliter le dépistage et l'identification des produits du crime et des autres biens en rapport avec le crime qui sont susceptibles de faire l'objet d'un gel, d'une saisie ou d'une confiscation ordonnés par une autorité judiciaire compétente dans le cadre de poursuites pénales ou, dans la mesure où le droit interne de l'État membre concerné le permet, dans le cadre de poursuites civiles* ».

450. Les autorités de poursuites pénales, ainsi que Tracfin sont dotées de prérogatives importantes pour détecter et retracer l'origine des biens susceptibles de faire l'objet d'une mesure de confiscation ou dont on soupçonne qu'ils constituent le produit du crime. Néanmoins, en l'état actuel du droit, les saisies de droit commun (distinctes des mesures conservatoires prévues pour la criminalité organisée) sont réalisées dans le but de « veiller à la conservation des indices susceptibles de disparaître et de tout ce qui peut servir à la manifestation de la vérité » (article 54 du code de procédure pénale), c'est-à-dire ne constituent pas à proprement parler des saisies réalisées à des fins conservatoires (mais davantage des actes utiles à la manifestation de la vérité comme indiqué ci-dessus). Bien que les autorités de poursuites disposent de pouvoirs adéquats pour détecter l'origine des biens dont elles soupçonnent l'origine criminelle, ces pouvoirs semblent être plus sollicités à des fins d'enquête pure que dans l'objectif

⁹⁰ Pour l'année 2008, le total des avoirs appréhendés (saisis ou faisant l'objet de mesures conservatoires) s'est élevé à 93 870 182 EUR. La contribution de la police nationale représente 37,25% de ce montant, tandis que celui de la gendarmerie s'élève à 62,65%.

⁹¹ La France en a assuré la présidence tournante en 2008-2009, et y est représentée depuis sa création par la PIAC et la Douane. Le ministère de la Justice participe également aux travaux du réseau CARIN. Il est à noter que, à l'instar de la création de CARIN, il a été décidé de créer le réseau ERAS (« Réseau Européen Argent Sale »), regroupant cette fois-ci des enquêteurs en matière de blanchiment. Ce réseau a été lancé les 25 et 26 février 2010.

d'appropriation de biens d'origine criminelle. Le nouveau régime de confiscation et saisie découlant de la loi Warsmann a pour vocation de corriger cet état de fait. Le critère C.3.4 est techniquement rempli même si sa mise en œuvre n'est pas entièrement satisfaisante (à l'heure de la rédaction de ce rapport, la loi Warsmann n'avait pas été intégrée dans le dispositif pénal français).

Protection des droits des tiers de bonne foi (C.3.5)

451. Les droits des tiers, sauf lorsqu'il s'agit de biens dangereux, sont à respecter, à la condition évidemment qu'ils soient de bonne foi⁹². Le respect des droits des tiers est admis depuis longtemps par les tribunaux. Il convient de noter que le juge pénal n'a pas à vérifier le droit des tiers, c'est aux tiers qu'il appartient de revendiquer.

452. Les tiers de bonne foi sont protégés par les règles relatives à la restitution des biens saisis (i) et la protection des tiers en cas de confiscation (ii).

(ii) les règles relatives à la restitution des biens saisis

453. La personne poursuivie comme tout tiers peuvent demander la restitution des biens saisis, à condition de démontrer leur droit de propriété sur ces biens.

454. *La restitution au cours de l'enquête pénale.* En matière d'information judiciaire, l'article 99 du code de procédure pénale prévoit que le juge d'instruction est compétent pour décider de la restitution des objets placés sous main de justice. Il statue, par ordonnance motivée, soit sur réquisitions du procureur de la République, soit, après avis de ce dernier, d'office ou sur requête de la personne mise en examen, de la partie civile ou de toute autre personne qui prétend avoir un droit sur l'objet. Il n'y a pas lieu à restitution lorsque celle-ci est de nature à faire obstacle à la manifestation de la vérité ou à la sauvegarde des droits des parties ou lorsqu'elle présente un danger pour les personnes ou les biens. Elle peut être refusée lorsque la confiscation de l'objet est prévue par la loi. L'ordonnance du juge d'instruction est notifiée soit au requérant en cas de rejet de la demande, soit au ministère public et à toute autre partie intéressée en cas de décision de restitution. Elle peut être déférée à la chambre de l'instruction, sur simple requête déposée au greffe du tribunal dans les 10 jours de la notification. Ce délai est suspensif.

455. S'agissant de l'enquête préliminaire et de l'enquête de flagrance, deux textes fondent la restitution au plan juridique :

- L'article 41-4 dispose que lorsqu'aucune juridiction n'a été saisie ou lorsque la juridiction saisie a épuisé sa compétence sans avoir statué sur la restitution des objets, le procureur de la République ou le procureur général est compétent pour décider, d'office ou sur requête, de la restitution de ces objets lorsque la propriété n'en est pas sérieusement contestée. Il n'y a pas lieu à restitution lorsque celle-ci est de nature à créer un danger pour les personnes ou les biens ou lorsqu'une disposition particulière prévoit la destruction des objets placés sous main de justice. La décision de non restitution prise pour l'un de ces motifs ou pour tout autre motif, même d'office, par le procureur de la République ou le procureur général peut être contestée dans le mois de sa notification par requête de l'intéressé devant le tribunal correctionnel ou la chambre des appels correctionnels, qui statue en chambre du conseil. Il est à noter que l'application de l'article 41-4 au cours de l'enquête fait débat.

⁹² Cass. crim, 13 avril 1999, n°97-85.443.

L'expression « lorsqu'aucune juridiction n'a été saisie » qui permettrait de couvrir la phase d'enquête pouvant être interprétée plus strictement comme ne s'appliquant qu'aux hypothèses de non-lieu et de classement sans suite.

- Par ailleurs, la loi n° 2007-1544 du 29 octobre 2007 de lutte contre la contrefaçon a introduit un article 41-5 relatif à la destruction et à l'aliénation des biens saisis par le juge des libertés et de la détention, saisi par le procureur de la République au cours de l'enquête de flagrance ou de l'enquête préliminaire. Ce texte introduit indirectement une possibilité pour le procureur de la République d'ordonner la restitution des biens saisis.

456. *La restitution par la juridiction de jugement.* La restitution peut être ordonnée, d'office ou sur requête, par la Cour d'assises (article 373), le tribunal correctionnel (article 478) ou le tribunal de police (article 543).

457. La restitution par le procureur de la République en l'absence de procès pénal ou lorsque la juridiction saisie a épuisé sa compétence sans avoir statué sur la restitution des objets. L'article 41-4, déjà évoqué, permet au procureur de la République la restitution des biens saisis en cas de décision de non-lieu n'ayant pas statué sur le sort des objets placés sous scellés, de classement sans suite, et lorsque la juridiction de jugement n'a pas statué sur cette question.

(ii) la protection des droits des tiers en cas de confiscation

458. S'agissant de la confiscation de tout ou partie du patrimoine, cette décision fait l'objet d'une publication dans le journal officiel et dans un journal d'annonces légales du département, à la diligence du procureur de la République en application de la loi n° 47-520 du 21 mars 1947. Les tiers détenteurs de droits sur les biens mobiliers ou immobiliers confisqués disposent alors d'un délai de trois mois suivant la publication du jugement pour faire connaître leur situation auprès du procureur de la République et du directeur du service des domaines. Les créanciers chirographaires doivent déclarer le montant de leurs créances et fournir les justifications nécessaires pour leur admission au passif des confisqués dans un délai de 6 mois. Le propriétaire d'un bien confisqué peut saisir le tribunal civil ou commercial pour statuer sur une demande de revendication par voie de distraction de saisie, la Cour d'appel pouvant également intervenir en usant de son droit d'évocation pour trancher le litige.

459. Concernant les membres de la famille de la personne condamnée, aucune règle spécifique n'existe concernant les droits du conjoint et des enfants. La doctrine a pu dégager les solutions suivantes : (1) la confiscation des biens d'une personne condamnée mariée sous le régime de la communauté ne pourra porter que sur ses biens propres et sa part de communauté diminuée des dettes antérieures à sa condamnation ; (2) s'il y a des héritiers réservataires, il est procédé s'il y a lieu au partage ou à la licitation suivant les règles applicables en matière de succession. Le critère C.3.5 est rempli.

Existence d'une autorité pour prendre des mesures visant à empêcher ou annuler des actions, contractuelles ou autres (C.3.6)

460. Les saisies ont précisément pour but d'empêcher, ou de rendre nuls, tous les actes contractuels accomplis en lien avec les biens saisis par la justice. En l'absence de saisie, les contrats sur les biens sont valablement passés, mais si le cocontractant est de mauvaise foi (c'est-à-dire s'il savait ou ne pouvait ignorer que les biens provenaient d'une infraction ou de bénéfices d'une infraction), le contrat reste valable, mais le bien peut être confisqué sans difficulté par les autorités judiciaires. Le critère C.3.6 est rempli.

Éléments complémentaires (C.3.7)

461. *Confiscation des organisations de nature criminelle.* Les organisations étant, en tant que personnes morales, responsables pénalement de leurs actes (blanchiment, financement du terrorisme ou toute autre infraction), les règles étudiées plus haut leur sont totalement applicables, et leurs biens peuvent donc être saisis et confisqués.

462. *Confiscation civile.* Le système de confiscation civile (*civil recovery*) n'existe pas en France, où il se heurterait d'ailleurs au principe de la présomption d'innocence et au nécessaire respect du droit de propriété. Toutefois, le droit français permet tout à fait d'atteindre les biens qu'un délinquant aurait transférés à ses proches, et ceci de deux façons. Il convient tout d'abord rappeler (cf. éléments de réponse au C.3.1) que les confiscations prononcées à titre de peine complémentaire contre le délinquant peuvent concerner des biens étant la propriété d'autres personnes, soit que ces biens aient servis à commettre l'infraction (le délinquant en ayant la libre disposition et le propriétaire n'étant pas de bonne foi), soit qu'ils aient été acquis grâce aux bénéfices de l'infraction. Ensuite, il est tout à fait possible de poursuivre les proches du délinquant et de prononcer à leur encontre des confiscations, lesquelles ne pourront se faire qu'après la reconnaissance de la culpabilité de ces derniers sur l'un des chefs suivants : (1) la complicité ; (2) le recel ; (3) le blanchiment ; (4) la non-justification de ressources (cf. section 2.1 du rapport).

463. Au final, les moyens juridiques de confisquer les avoirs criminels, même détenus par des proches des délinquants, sont donc réels en droit français, comme le démontrent d'ailleurs des affaires jugées. Ainsi, le tribunal correctionnel de Lille condamna-t-il, le 10 mars 2006, plusieurs membres de la famille d'importants trafiquants de stupéfiants pour complicité de trafic de stupéfiants, pour non-justification de ressources et pour blanchiment (selon l'implication de chacun des membres de cette famille), ce qui permit au tribunal de prononcer de très importantes confiscations, tant mobilières (plus de 800.000 euros en espèces, 2,1 millions d'euros en assurance-vie, etc.) qu'immobilières.

464. Confiscation des biens dont le condamné n'a pu justifier de l'origine. Cf. réponse au C.3.1.

Applicabilité de la loi portant régime de saisies et confiscation dans les territoires situés en outre-mer

465. La loi du 5 mars 2007 est applicable aux départements d'outre-mer ainsi qu'aux collectivités du Pacifique (cf. article 82 de la loi). Bien que la loi soit applicable, il existe certaines matières pour lesquelles les collectivités du Pacifique ont conservé des compétences qui intéressent la LAB/CFT (comme renseigné à la section 1). Ceci est notamment le cas en matière de biens et droits immobiliers régis par la coutume, qui comprend le droit coutumier des saisies immobilières. À titre d'illustration, le droit coutumier applicable à Wallis et Futuna ne permet pas les saisies immobilières. A propos des saisies mobilières, les autorités de poursuite rencontrées par les évaluateurs ont confirmé que l'éloignement géographique de certains territoires rend ces saisies problématiques (problème de stockage et de transport des biens saisis). Les questions de mise en œuvre et d'effectivité de la loi sur les saisies et confiscations peuvent se poser avec une plus grande acuité encore dans certains territoires de la République.

466. Il est à noter que la loi no 2010-768 du 9 juillet 2010 s'applique à l'ensemble de l'outre-mer français.

Statistiques et effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 3

467. *Chiffres portant sur les saisies.* La PIAC a communiqué les données statistiques suivantes qui portent sur des montants de saisies opérées par la gendarmerie et la police dans le cadre d'enquêtes sur le blanchiment de capitaux :

NATURE SERVICE	2006	2007	2008	2009	Total Résultat
	<i>Somme de valeur estimée en EUR</i>				
Gendarmerie	3 799 000	48 300	430 604	7 571 620	11 849 524
Police - PJ	9 327 739	16 598 682	5 550 018	3 515 434	34 991 873
Total Résultat	13 126 739	16 646 982	5 980 622	11 087 053	46 841 396

468. La PIAC a communiqué les données statistiques suivantes qui portent sur des montants des saisies opérées par la police dans le cadre d'enquêtes sur le financement du terrorisme (le deuxième tableau présente des montants cumulés du premier tableau) :

ANNEE	NATURE SERVICE	NATURE DES BIENS SAISIS	Somme de valeur estimée en EUR
2006	Police - PJ	autres	550
2006	Police - PJ	numéraire	186 007
2007	Police - PJ	numéraire	138 165
2008	Police - PJ	bateau	9 000
2008	Police - PJ	bien immobilier	1 306 000
2008	Police - PJ	compte bancaire bloqué	255 308
2008	Police - PJ	Hifi/Vidéo/électro-ménager/téléphonie/informatique	000
2008	Police - PJ	numéraire	294 688
2008	Police - PJ	véhicule	179 000

Somme de valeur estimée en EUR	Année			Total résultat
	2006	2007	2008	
NATURE SERVICE				
Police – PJ	186 557	138 165	2 043 996	2 368 718
Total résultat	186 557	138 165	2 043 996	2 368 718

469. Les chiffres mentionnés ci-dessous sont difficiles à interpréter. Ils sont très variables dans le temps et ne semblent pas élevés en valeur absolue.

470. *Chiffres portants sur la confiscation.* Le ministère de la justice a communiqué les statistiques suivantes qui représentent le volume total des confiscations prononcées par les tribunaux entre 2003 et 2007. Les confiscations de biens générés par la commission de l'infraction de blanchiment rentrent dans ses chiffres globaux : leur volume ne peut donc pas être apprécié.

	2003	2004	2005	2006	2007*
Confiscation de véhicules appartenant au condamné	19	9	14	4	1
Confiscation d'armes dont le condamné est propriétaire ou dont il a la libre disposition	43	33	15	3	9
Confiscation de l'objet de l'infraction	279	230	179	147	229
Confiscation de substances ou de plantes classées comme stupéfiants	3 327	3 044	2 402	913	20
Confiscation de tout ou partie des biens du condamné	1				
Confiscation des biens ou instruments ayant servi à commettre l'infraction	172	77	57	25	47
Confiscation des biens ou instruments destinés à commettre l'infraction		1	4	1	1
Confiscation du produit de l'infraction	4	5	9	5	4
Confiscation du véhicule ayant servi à commettre l'infraction	53	73	52	19	17
Confiscation d'animal					38
Confiscation de véhicule	1 769	3 238	3 693	3 170	2 686
Confiscation d'arme	6 926	6 158	4 818	1 965	356
Total	12 593	12 868	11 243	6 252	3 408

*les données 2007 sont provisoires

471. Comme indiqué plus haut, il n'existe pas de statistiques judiciaires sur les confiscations en matière de blanchiment et de financement du terrorisme. Seules des statistiques générales sur les confiscations sont disponibles, ce qui n'a pas permis d'évaluer l'efficacité des mesures de saisie et confiscation dans des affaires de blanchiment, financement du terrorisme ou toute autre infraction sous-jacente en France au moment de la rédaction de ce rapport. Aucune information chiffrée n'est également disponible sur la répartition géographique des saisies et confiscations (en métropole et dans les territoires situés en outre-mer).

472. S'agissant du produit des confiscations (produit des cessions de biens confisqués auquel s'ajoute les sommes d'argent confisquées), il s'élèverait pour l'année 2008 à la somme de 11 650 373.64 EUR, étant précisé que ce montant intègre également la vente des objets non restitués.

473. A cette somme, il convient d'ajouter les sommes issues des confiscations opérées en matière de stupéfiants, y compris le blanchiment de trafic de stupéfiants et la non justification de ressources dans ce

domaine qui sont appréhendées par un fonds de concours créé en 1995. Ce fonds est constitué par les sommes et les biens saisis aux trafiquants, ces produits étant affectés aux ministères éligibles. Les sommes attribuées au fonds sont en augmentation constantes (2000 : 10.800 euros ; 2001 : 82.741 euros ; 2002 : 231.146 euros ; 2003 : 595.016 euros ; 2004 : 1,8 million d'euros ; 2005 : 1,3 million d'euros ; 2006 : 1,9 million d'euros ; 2007 : 1,3 million d'euros et 2008 : 7,9 millions d'euros).

474. Enfin, il convient de noter l'action menée par les groupements d'intervention régionaux (GIR), unités opérationnelles regroupant la police, la gendarmerie, les services fiscaux, les douanes et l'inspection du travail créer pour agir plus efficacement contre la délinquance et tout particulièrement contre les trafics organisés et les réseaux criminels (cf. section 2.6 du rapport).

475. Depuis leur création en mai 2002, ils ont traité près de 3 500 affaires et saisi 75 millions d'euros en numéraires ou en biens, ainsi que 1 620 véhicules, 2 143 armes, 7,2 tonnes de résine de cannabis, 162 kilos d'héroïne, 154 kilos de cocaïne et 117 000 comprimés d'ecstasy. Depuis janvier 2008, leur action a été recentrée sur la lutte contre le trafic de drogue et l'économie souterraine. Au cours de la seule année 2008, les GIR ont saisi 21 millions d'euros et interpellé plus de 6 000 personnes. De nouveaux GIR ont été créés récemment outre-mer (Mayotte, Guadeloupe, Martinique) et le pilotage a été renforcé au plan national avec la mise en place d'une coordination nationale unique.

476. Les évaluateurs saluent l'initiative de la gendarmerie nationale, avec le concours du Ministère de la justice, de la police nationale et des services de douanes, sous le patronage de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, qui ont publié en 2009 un guide intitulé : « *Enquête patrimoniale : le guide de l'enquêteur* ». Celui-ci dissèque les étapes de l'enquête (notamment en matière de saisies et confiscations) et la nature des informations à collecter dans tout travail d'identification patrimoniale. Ce manuel a vocation à être mis à jour suite à l'adoption de la loi no 2010-768 du 9 juillet 2010.

Appréciation de la conformité globale

477. À la lumière de ce qui vient d'être dit, il semble que le droit de la saisie et de la confiscation en France au moment de la visite sur place présentait des lacunes sérieuses, aussi bien quant au contenu de la norme juridique, qu'à sa mise en œuvre.

478. La réforme importante du droit des saisies adoptée en juillet 2010 vise à développer les possibilités de saisie patrimoniale au cours de l'enquête et de l'information judiciaire afin d'assurer une meilleure effectivité des peines de confiscation susceptibles d'être ordonnées au moment du jugement. Elle entend également mettre en place une procédure de saisie pénale, distincte des procédures civiles d'exécution actuellement applicables, s'agissant de certains biens et de certaines saisies et d'améliorer la gestion des biens saisis ainsi que les conditions d'exécution des confiscations. La création d'une agence de gestion des biens saisis et confisqués rentre dans ce cadre. Elle devrait, de l'avis des autorités, résoudre le problème de la gestion des biens saisis, pour laquelle les services judiciaires ont des difficultés. La situation actuelle limite le nombre de saisies, car les magistrats hésitent à les prononcer, sachant qu'elles seront une source importante de difficultés (et de frais), ceci limitant le volume des confiscations (les juridictions prononçant la confiscation des biens déjà saisis). Les autorités françaises considèrent que les dispositions de la loi no 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation répondent aux lacunes relevées par les évaluateurs. En tous les cas, la mise en œuvre adéquate du nouveau dispositif législatif et son effectivité devront être démontrées.

2.3.2 *Recommandations et Commentaires*

479. Les recommandations formulées ci-dessous le sont au regard du droit des saisies et confiscations au 31 mars 2010 mais prennent en compte les mesures de saisies et confiscation introduites par la loi du 9 juillet 2010. Les évaluateurs souhaiteraient articuler les recommandations suivantes :

- S'assurer que les dispositions adoptées dans le cadre de la loi no 2010-768 du 9 juillet 2010 sont en adéquation avec la norme du GAFI et sont mises en place dans les plus brefs délais et de manière la plus efficace possible sur l'ensemble du territoire français;
- S'assurer que les mesures de saisies et confiscation à l'encontre des personnes morales sont mises en place efficacement;
- Continuer à sensibiliser/former les autorités de poursuites et les magistrats sur les questions de saisie et confiscation ;
- Mettre en place un outil de collecte des statistiques performant afin d'apprécier plus précisément les volumes de biens saisis et confisqués en lien avec les infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (ce rôle a été dévolu à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués).

2.3.3 *Conformité avec la Recommandation 3*

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R.3	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Le champ des biens susceptibles d'être saisis puis confisqués ne s'étend pas aux biens incorporels ; • La confiscation patrimoniale prévue pour les personnes morales est incomplète et sous-utilisée ; • Les mesures de saisies applicables à la criminalité organisée ne jouent qu'à l'encontre de la personne mise en examen et permettent de facto à l'entourage du criminel (prête-noms, sociétés écrans) d'échapper aux saisies conservatoires ; • Le régime de confiscation manque de lisibilité et de cohérence ; • Effectivité : (1) les procédures de saisie sont lourdes et contraignantes et la multitude d'obstacles matériels freinent le recours aux mécanismes de saisie par les tribunaux ; (2) les régimes de saisis et confiscation manquent d'efficacité et posent d'importants problèmes de mise en œuvre, notamment dans certaines collectivités territoriales qui disposent de compétences propres en la matière ; (3) les moyens mis à la disposition de la justice pour traiter des cas de confiscation ne sont pas jugés suffisants.

2.4 **Gel des fonds utilisés pour financer le terrorisme (RS.III)**

2.4.1 *Description et Analyse*

Général

480. En France, la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies 1267 et 1373 est assurée par des règlements communautaires directement applicables dans toute l'Union Européenne, dès leur publication au Journal Officiel de l'Union européenne (JOCE). Au sein de l'Union, le Conseil est chargé de prendre et mettre à jour les règlements précités.

481. La France peut également compter sur un dispositif de gel d'avoirs terroristes dit « administratif » ou « souverain » mis en place au niveau national via la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers. La loi de 2006 n'a été mise en œuvre qu'en 2009 : il a fallu un décret en Conseil d'État en date du 11 avril 2007 (modifié en 2010) et une circulaire interministérielle, dont le but était de sécuriser juridiquement la procédure, pour qu'elle soit effective (cf. infra).

Contexte européen après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne

482. Tous les actes de l'Union européenne doivent reposer sur une base juridique prévue par le traité de Lisbonne. La base juridique définit la compétence de l'Union *ratione materiae* et précise comment cette compétence doit être exercée, c'est-à-dire le ou les instruments législatifs qui peuvent être utilisés ainsi que la procédure décisionnelle qui s'applique.

483. Pour la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies 1267 et 1373, les articles 60, 301 et 308 du traité CE ont constitué la base juridique jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009. Dorénavant, l'article 215 du TFUE (Traité sur le Fonctionnement de l'UE), constitue la base juridique sur laquelle se fondent les règlements du Conseil portant modification du règlement 881/2002⁹³. L'article 215 du TFUE (cinquième partie - L'action extérieure de l'Union, Titre IV, Les mesures restrictives se lit comme suit: « 1. *Lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, prévoit l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission, adopte les mesures nécessaires. Il en informe le Parlement européen.* 2. *Lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, le prévoit, le Conseil peut adopter, selon la procédure visée au paragraphe 1, des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques.* 3. *Les actes visés au présent article contiennent les dispositions nécessaires en matière de garanties juridiques* ». Comme repris ci-après, l'article 215 exige, dans le cadre des mesures restrictives, des garanties juridiques.

484. En ce qui concerne le règlement 2580, un dispositif transitoire a été mis en place à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le temps d'expertiser la base juridique à conférer au gel des avoirs des personnes et entités inscrites avec une qualification interne (c'est-à-dire qui, avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, relevaient du troisième pilier – coopération policière et judiciaire en matière pénale, cf. infra point 30). Dans cette attente, si le réexamen semestriel de la liste européenne prévu à l'article 1.6 de la position commune 2001/931/PESC porte bien sur l'intégralité des noms inscrits (personnes et entités inscrites avec une qualification interne et personnes et entités inscrites avec une qualification externe), il n'a donné lieu jusqu'à présent qu'à l'adoption d'une nouvelle liste pour les terroristes dits « externes » (position commune 2009/1004/PESC du 22 décembre 2009), la position commune 2009/468/PESC du 15 juin 2009 continuant de produire ses effets pour les terroristes qualifiés d'« internes » à l'UE. Les évaluateurs ont été informés que la liste portant sur les terroristes et entités qualifiés d'« internes » à l'UE est en fait tacitement prorogée depuis fin 2009 en attendant qu'un accord soit défini relativement à la base juridique à conférer au gel des avoirs de ces personnes et entités.

⁹³ Comme l'article 308 prévoyait la consultation nécessaire du Parlement européen et que l'article 215 du TFUE pas, le Parlement européen a demandé à la Cour de justice d'examiner si l'article 215 du TFUE (plutôt que l'article 75 du TFUE nouveau) est la base juridique adéquate du règlement (UE) no 1286/2009.

*Mise en œuvre de la Résolution S/RES/1267(1999) et les résolutions ultérieures (C.III.1 et C.III.4)*Dispositif international

485. Le Conseil de Sécurité des Nations Unies a créé un premier outil antiterroriste en 1999 avec la résolution 1267 qui, complétée par des résolutions ultérieures, a mis en place un mécanisme de sanctions (gel des avoirs, interdiction de voyager, embargo sur les armes) à l'encontre des personnes et entités associées à Al-Qaida, à Oussama ben Laden ou aux Taliban. Le Comité 1267 ou « Comité des sanctions contre Al-Qaida et les Taliban », organe subsidiaire du Conseil, est chargé du suivi des sanctions et tient à jour une liste de personnes et entités concernant Al-Qaida, Oussama ben Laden, les Taliban ou autres personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés (ci-dessous « la liste récapitulative »). Le 17 décembre 2009, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté la résolution 1904 qui vise à améliorer la transparence des activités du Comité des sanctions et à renforcer les garanties de procédure applicables aux personnes et entités listées. Elle vise à notamment renforcer :

1. *les procédures d'inscription sur la liste récapitulative publiée par le Comité des sanctions*: la nouvelle résolution prie les États de fournir au Comité 1267 le plus de renseignements possibles sur les personnes dont ils proposent l'inscription sur sa liste (c'est-à-dire un exposé des motifs détaillé qui pourra être divulgué, sur demande, à l'exception des éléments jugés confidentiels, et qui pourrait servir à l'établissement du résumé des motifs d'inscription sur la liste récapitulative (para. 11). Dans ce cadre, la résolution demande aux États de prendre toutes les mesures possibles, conformes à leurs lois et pratiques internes, pour aviser ou informer en temps voulu la personne ou l'entité concernée de l'inscription de son nom sur la liste récapitulative et pour joindre notamment à cet avis le résumé des motifs de l'inscription, une description des effets de l'inscription et les modalités d'examen par le Comité des demandes de radiation de la liste récapitulative (para. 19) ;
2. *les procédures de radiation de la liste récapitulative* : la Résolution prévoit l'instauration d'un médiateur indépendant (para. 20 et 21) destiné à mieux accompagner les personnes inscrites sur la liste dans leurs démarches de demande de radiation (l'Annexe II de la résolution décrit dans le détail les tâches et responsabilités du Bureau du Médiateur);
3. *les procédures de révision et de tenue de la liste récapitulative* : la résolution charge le Comité des sanctions de procéder à une revue de tous les noms figurant sur la liste avant le 30 juin 2010, puis, à l'issue de cet exercice, de passer en revue tous les ans les noms inscrits sur la liste n'ayant pas été examinés depuis 3 ans ou plus (para. 28 à 32)⁹⁴. La résolution 1904 du Conseil de sécurité renforce ainsi les garanties de procédure applicables aux personnes et entités sanctionnées. Le 27 janvier 2010, le Conseil de sécurité a annoncé avoir retiré cinq personnes de sa liste des personnes faisant l'objet de sanctions. Le retrait d'un nom nécessite l'accord unanime du Conseil de sécurité.

⁹⁴ Le Comité des sanctions a achevé fin juillet 2010 son examen de la liste récapitulative des individus et entités soumis au régime de sanctions. Les 27 et 30 Juillet 2010, respectivement, le Comité des sanctions a retiré de la liste huit entités et cinq personnes.

Dispositif européen

486. *Général.* Afin de mettre en œuvre les résolutions onusiennes, le Conseil a adopté, le 27 mai 2002, une position commune 2002/402/PESC dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune⁹⁵ concernant des mesures restrictives à l'encontre des personnes concernées et, sur la base des articles 60, 301 et 308 CE (*cf. supra*), le règlement 881/2002 du Conseil instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban qui prévoit, inter alia, le gel des fonds et des ressources économiques de ces personnes et entités, qui sont d'ailleurs reprises sur une liste annexée au règlement et régulièrement mise à jour sur la base des résolutions onusiennes successives. Le règlement (CE) 561/2003 du 27 mars 2003 ajoute au règlement précité un article prévoyant certaines exceptions (couverture des dépenses de bases prévue au critère C.III.9 de la Méthodologie).

487. Le règlement 1286/2009 du 22 décembre 2009 modifie également le règlement d'origine (*cf. infra*). Au 31 mars 2010, le règlement avait été modifié 126 fois. Un règlement européen a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement et immédiatement applicable en France, comme dans tout autre État membre de l'UE.

488. *Développements depuis septembre 2008.* Le 3 septembre 2008 (affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P: arrêt de la Cour (grande chambre) du 3 septembre 2008 - Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil de l'Union européenne, Commission des Communautés européennes et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord), la Cour européenne de justice a annulé le règlement 881/2002 pour autant qu'il gèle les fonds de M. Kadi et d'Al Barakaat et a maintenu les effets du règlement pendant une période de trois mois, pour permettre au Conseil de remédier aux violations constatées. Suite à ce jugement, la Commission a adopté un nouveau règlement (1190/2008 du 28 novembre 2008) qui, sur la base des observations formulées par les plaignants, a confirmé l'application de mesures de gel à leur encontre⁹⁶. Dans son arrêt du 3 septembre 2008, la Cour conclut que les juridictions communautaires doivent assurer un contrôle, en principe complet, de la légalité de l'ensemble des actes communautaires au regard des droits fondamentaux lesquels font partie intégrante des principes généraux du droit communautaire, y compris sur les actes communautaires qui, tel le règlement 881/2002, visent à mettre en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité. Ensuite, statuant sur les recours en annulation formés par M. Kadi et Al Barakaat, la Cour conclut que, au vu des circonstances concrètes ayant entouré l'inclusion des noms des requérants dans la liste des personnes et des entités visées par le gel de fonds, il

⁹⁵ La politique étrangère et de sécurité commune, également connue sous le sigle PESC, était le deuxième des trois piliers instaurés par le traité sur l'Union européenne de Maastricht. La structure en pilier a été abolie par l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1er décembre 2009. La politique extérieure de l'Union européenne reste intergouvernementale et sujette à l'unanimité au Conseil de l'Union européenne.

⁹⁶ Par un arrêt du 30 septembre 2010, le Tribunal de l'Union européenne (tribunal de première instance) a annulé le règlement 1190/2008 pour autant qu'il concerne M. Kadi. Le Tribunal considère qu'il a été adopté en violation des droits de la défense de ce dernier. Le Tribunal considère qu'« en outre, à défaut d'avoir eu le moindre accès utile aux informations et aux éléments de preuve retenus à sa charge, M. Kadi n'a pu également défendre ses droits au regard de ces éléments dans des conditions satisfaisantes devant le juge de l'Union, de sorte qu'une violation du droit à un recours juridictionnel effectif doit également être constatée ». Le Tribunal décide également que « la procédure suivie par la Commission, à la suite de la demande de M. Kadi, ne lui a donné aucun accès, ne serait-ce que minime, aux éléments de preuve retenus à sa charge. En réalité, cet accès a été refusé malgré sa demande expresse, sans aucune mise en balance de ses intérêts au regard de la nécessité de protéger la confidentialité des informations en question ».

doit être jugé que les droits de la défense, en particulier le droit d'être entendu, ainsi que le droit à un contrôle juridictionnel effectif de ceux-ci, n'ont manifestement pas été respectés. Sur ce point, la Cour rappelle que l'efficacité du contrôle juridictionnel implique que l'autorité communautaire est tenue de communiquer à la personne ou à l'entité concernée, les motifs sur lesquels la mesure en cause est fondée dans toute la mesure du possible, soit au moment où cette mesure est décidée, soit, à tout le moins, aussi rapidement que possible après cette décision, afin de permettre à ces destinataires d'exercer, dans les délais, leur droit de recours. Elle considère enfin que les procédures de réexamen mises en œuvre par le comité des sanctions n'offrent manifestement pas les garanties d'une protection juridictionnelle effective, ce contrôle devant porter, indirectement, sur les appréciations de fond effectuées par le comité des sanctions lui-même ainsi que sur les éléments de preuve qui les sous-tendent.

489. Afin de tenir compte des griefs de la Cour, le règlement 1286/2009 met en place de nouvelles procédures de gel au niveau européen visant à renforcer les garanties de procédure applicables aux personnes et entités listées. Ces procédures sont décrites ci-dessous en l'état du droit européen au 31 mars 2010.

(i) Gel des fonds des terroristes ou les autres biens visés par le Comité des sanctions

490. *Fonds ou autres biens.* Dans le vocable GAFI, la notion de « fonds ou autres biens » désigne « les actifs financiers, les biens de toute nature, corporels ou incorporels, meubles ou immeubles, quel que soit leur mode d'acquisition, ainsi que les documents ou instruments juridiques sous toute forme, y compris électronique ou numérique, prouvant la propriété de ou les intérêts sur lesdits fonds ou autres biens, y compris, mais de façon non limitative, les crédits bancaires, les chèques de voyage, les chèques bancaires, les mandats, les actions, les valeurs mobilières, les obligations, les traites ou lettres de crédit ainsi que les éventuels intérêts, dividendes ou autres revenus ou valeur tirés de ou générés par de tels fonds ou autres biens ».

491. Aux fins du règlement 881/2002, on entend par: «fonds», « les actifs financiers et les avantages économiques de toute nature, y compris notamment le numéraire, les chèques, les créances en numéraire, les traites, les ordres de paiement et autres instruments de paiement; les dépôts auprès d'établissements financiers ou d'autres entités, les soldes en comptes, les créances et les titres de créance; les instruments de la dette au niveau public ou privé, et les titres négociés notamment les actions et autres titres de participation, les certificats de titre, les obligations, les billets à ordre, les warrants, les titres non gagés, les contrats sur produits dérivés; les intérêts, les dividendes ou autres revenus d'actifs ou plus-values perçus sur des actifs; le crédit, le droit à compensation, les garanties, les garanties de bonne exécution ou autres engagements financiers; les lettres de crédit, les connaissements, les contrats de vente; tout document attestant la détention de parts d'un fonds ou de ressources financières, et tout autre instrument de financement à l'exportation ». La notion de «ressources économiques» vise « les avoirs de toute nature, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, qui ne sont pas des fonds mais peuvent être utilisés pour obtenir des fonds, des biens ou des services ».

492. La définition de *fonds* reprise au règlement 881/2002 a une acception large et est conforme à la définition du GAFI (elle couvre notamment tout document attestant la détention de parts d'un fonds ou de ressources financières et les éventuels intérêts, dividendes ou autres revenus d'actifs ou plus-values perçus sur des actifs).

493. Le règlement 881/2002 tel que révisé en décembre 2009 prévoit le gel des fonds et ressources économiques appartenant à une personne physique ou morale, une entité, un organisme ou un groupe énuméré à l'annexe I du règlement ou possédés, détenus ou contrôlés par ceux-ci. Le «gel des fonds» est défini comme « toute action visant à empêcher tout mouvement, transfert, modification, utilisation,

manipulation de fonds ou accès à des fonds qui aurait pour conséquence un changement de leur volume, de leur montant, de leur localisation, de leur propriété, de leur possession, de leur nature, de leur destination ou toute autre modification qui pourrait en permettre l'utilisation, y compris la gestion de portefeuille ». La définition de « gel des fonds » vise désormais à également interdire l'accès aux fonds destinés à être gelés. Le « gel de ressources économiques » est entendu comme « toute action visant à empêcher leur utilisation aux fins d'obtenir des fonds, des biens ou des services de quelque nature que ce soit, y compris notamment leur vente, leur location ou leur hypothèque » (définition restée inchangée en décembre 2009).

494. *Fonds ou autres biens possédés ou contrôlés intégralement ou conjointement, directement ou indirectement, par des personnes visées, des terroristes, ceux qui financent le terrorisme ou des organisations terroristes.* Selon la résolution S/RES/1267(1999), doivent être gelés les fonds ou autres biens détenus ou contrôlés, directement ou indirectement, par les personnes ou entités listées ou par des personnes agissant en leur nom ou sur leurs instructions. La Recommandation spéciale III à cet égard parle de « possession ou contrôle, directement ou indirectement, intégralement ou conjointement ». L'article 2 du règlement 881/2002, tel qu'amendé par le règlement 1286/2009, dispose que « sont gelés tous les fonds et ressources économiques appartenant à une personne physique ou morale, une entité, un organisme ou un groupe énuméré à l'annexe I ou possédés, détenus ou contrôlés par ceux-ci ». L'annexe I comprend les personnes physiques et morales, entités, organismes et groupes désignés par le Conseil de sécurité des Nations unies ou par le comité des sanctions comme étant associés à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida ou aux Taliban. La notion de gel introduite dans le règlement 1286/2009 est d'acceptation très large et non-limitative et a vocation à couvrir sans exception les hypothèses visées à la RS.III (le gel de fonds possédés et contrôlés, que cela soit intégralement, conjointement, directement ou indirectement).

495. *Fonds ou autres biens détenus ou contrôlés, directement ou indirectement, par des personnes agissant au nom de ou sous les instructions des personnes visées.* La situation envisagée par la résolution onusienne de contrôle ou détention de fonds par des personnes agissant au nom des personnes ou entités visées ou sur leurs instructions n'est pas couverte par la législation européenne⁹⁷. Les autorités françaises ont signalé que la législation nationale (cf. article L.562-1 du CMF) prévoit l'application de mesures de gel à des personnes physiques ou morales, organismes ou entités qui ont commis, commettent ou, de par leurs fonctions, sont susceptibles de commettre des actes sanctionnés ou prohibés par les résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies ou les règlements européens, les facilitent ou y participent. Les autorités françaises considèrent que la facilitation d'actes sanctionnés ou prohibés par les Résolutions du Conseil de Sécurité ou les règlements européens a vocation à couvrir les hypothèses où des fonds ou autres biens sont mis à disposition des personnes ou entités désignées par des tierces personnes agissant au nom de ou sous les instructions de celles-ci. Les évaluateurs considèrent au contraire qu'il s'agit de deux situations ou

⁹⁷ Les « Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE » adoptées par le Conseil en décembre 2005 (et révisées depuis) précisent que « toutes les utilisations de ressources économiques produisant des fonds, des biens ou des services pour la personne désignée, qu'elles soient le fait de la personne désignée ou d'une autre personne détenant ou contrôlant ces fonds, nécessitent une autorisation préalable. La propriété commune des ressources économiques ne font pas disparaître cette obligation, même si les règlements ne prévoient pas le gel des biens des tiers en tant que tels ». Il convient de noter que ces lignes directrices proposent une lecture harmonisée des textes européens en matière de sanctions que les États membres sont encouragés à suivre mais qu'elles ne s'intègrent pas au corpus juridique européen.

hypothèses distinctes et qu'en ceci, la loi française ne suffit pas à combler la lacune identifiée au niveau européen⁹⁸.

496. *Fonds ou autres biens provenant de ou générés par des fonds ou autres biens possédés ou contrôlés intégralement ou conjointement, directement ou indirectement, par des personnes visées, des terroristes, ceux qui financent le terrorisme ou des organisations terroristes.* Comme indiqué ci-dessus, les notions de « fonds » et autres « ressources économiques » adoptées par l'Union européenne couvrent les intérêts, les dividendes ou autres revenus d'actifs ou plus-values perçus sur des actifs ainsi que tout document attestant la détention de parts d'un fonds ou de ressources financières. De plus, comme signalé ci-dessus, l'assiette à partir de laquelle de tels fonds sont générés n'est pas limitée puisque la législation européenne couvre désormais les notions de biens possédés ou contrôlés conjointement ou indirectement.

497. *Fonds mis à la disposition, directement ou indirectement, des personnes visées.* L'article 2 du règlement 881/2002, tel qu'amendé par le règlement 1286/2009, dispose qu'aucun fonds ou ressource économique n'est mis, directement ou indirectement, à la disposition des personnes physiques ou morales, entités, organismes ou groupes énumérés à l'annexe I, ni utilisé au bénéfice de ceux-ci. L'alinéa 2 du même article reprend le vocable de la résolution onusienne (cf. article 4b) qui vise l'interdiction de mettre les fonds visés à disposition des Taliban ou de les utiliser au bénéfice de ces derniers. En ceci, le règlement est conforme à la résolution onusienne.

498. *Conclusion.* A la lumière de ce qui vient d'être dit, il apparaît que le dispositif juridique européen, bien que renforcé suite à l'adoption du règlement 1286/2009, est encore incomplet et n'est pas en conformité avec le C.III.1 en ceci que les fonds ou autres biens détenus ou contrôlés, directement ou indirectement, par des personnes agissant au nom de ou sous les instructions des personnes visées ne sont pas visés par les mesures de gel en place au niveau européen. Le caractère supplétif de la loi française sur ce point n'a pas été clairement établi.

(ii) *Procédures de gel sans notification préalable*

499. À la suite de l'arrêt rendu le 3 septembre 2008 (cf. *supra*), le règlement (CE) 881/2002 a été à nouveau modifié afin d'instituer une procédure d'inscription sur la liste garantissant que les droits fondamentaux de la défense et en particulier celui d'être entendu sont respectés⁹⁹. La procédure révisée

⁹⁸ Les évaluateurs estiment que la notion de facilitation ne recouvre pas les personnes agissant au nom ou sous les instructions dans le contexte de la résolution 1267. En effet, la notion de facilitation est directement rattachée à l'acte terroriste et donc à la personne facilitant la commission de cet acte et implique que démonstration soit faite d'un lien avec l'acte de terrorisme. L'objectif de la résolution 1267 est que les pays identifient (et gèlent) les fonds et non le terroriste, déjà identifié sur la liste. Les fonds à geler doivent être non seulement les fonds détenus, possédés et contrôlés par le terroriste lui-même mais également des fonds auxquels il peut avoir accès (situation des fonds de la personne agissant au nom de ou sur les instructions de).

⁹⁹ En examinant le moyen concernant le respect des droits de la défense, la Cour rappelle que l'efficacité du contrôle juridictionnel implique que l'autorité communautaire soit tenue de communiquer à la personne concernée les motifs sur lesquels la mesure lui faisant grief est fondée afin de lui permettre d'exercer éventuellement son droit de recours. La Cour reconnaît que l'efficacité des mesures de gel de fonds requiert que celles-ci bénéficient d'un effet de surprise et s'appliquent avec effet immédiat. Dès lors, si les autorités communautaires n'étaient pas tenues de procéder à une communication des motifs ou à une audition des personnes concernées préalablement à l'inclusion de leurs noms dans la liste, ces autorités auraient néanmoins dû procéder de la sorte dans un délai raisonnable après l'édition de ces

telle que reprise au règlement 1286/2009 du 22 décembre 2009 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 exigences formulées dans la résolution 1822 (2008) du Conseil de sécurité des Nations Unies, afin de donner à cette personne, entité, organisme ou groupe la possibilité d'exprimer son point de vue sur ces motifs (article 7 bis du règlement révisé). Comme les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies prévoient que ce gel doit être mis en œuvre sans notification des personnes visées, une telle mesure doit, de par sa nature même, bénéficier d'un effet de surprise. Il était donc essentiel de préserver la possibilité pour la Commission de pouvoir adopter une décision avant d'informer la personne, l'entité, l'organisme ou le groupe concerné des motifs de son inscription sur la liste. Cette condition a été préservée. Dorénavant, les motifs de l'inscription sur la liste doivent être communiqués sans délai à la personne, entité, organisme ou groupe concerné *après la publication de la décision*, afin de lui donner la possibilité de faire connaître effectivement son point de vue.

500. La procédure d'inscription sur la liste est comme suit (article 7 bis du règlement 1286/2009):

1. Lorsque le Conseil de sécurité des Nations unies ou le comité des sanctions décide d'inscrire pour la première fois sur la liste récapitulative une personne physique ou morale, une entité, un organisme ou un groupe, la Commission, dès que le Comité des sanctions a communiqué l'exposé des motifs, prend la décision¹⁰⁰ d'inscrire la personne, l'entité, l'organisme ou le groupe sur la liste annexée au règlement ;
2. Dès l'adoption de la décision visée au paragraphe 1, la Commission communique sans délai à la personne, l'entité, l'organisme ou au groupe concerné l'exposé des motifs fourni par le comité des sanctions, soit directement, si son adresse est connue, soit après la publication d'un avis, en lui donnant la possibilité d'exprimer son point de vue concernant la décision ;
3. Si des observations sont formulées, la Commission réexamine sa décision, visée au paragraphe 1, à la lumière de ces observations et suivant la procédure visée à l'article 7 ter, paragraphe 2 du règlement (la Commission est assistée d'un Comité de réglementation formé d'experts nationaux¹⁰¹). Ces observations sont transmises au comité des sanctions. La Commission communique les conclusions de ce réexamen à la personne, l'entité, l'organisme ou le groupe concerné. Ces conclusions sont également transmises au comité des sanctions.

501. La formulation de l'article 7 bis (3) est très large (« la Commission réexamine sa décision »). Le règlement ne précise pas quelle est la nature exacte du réexamen qui a lieu si une personne ou une entité

mesures. Dans les deux cas, le règlement 881/2002 avait été annulé sur la base de défauts intrinsèques et touchant à des questions de principe.

¹⁰⁰ Le recours à la formule « prendre une décision » et non « décider » n'induit pas, d'après la Commission, que la Commission dispose d'un pouvoir discrétionnaire de procéder ou pas à une inscription sur la liste ; la seule condition à cette inscription est la communication de l'exposé des motifs, communication désormais assurée par le Comité des sanctions.

¹⁰¹ Cf. articles 5 et 7 de la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission.

listée formule des observations ni quelles informations sont utilisées à fin de réexamen (en dehors de l'exposé des motifs)¹⁰².

502. La procédure de radiation est comme suit : si, sur la base de nouveaux éléments de preuve substantiels, il est présenté une nouvelle demande visant à radier une personne, une entité, un organisme ou un groupe de la liste de l'annexe I, la Commission procède à un nouvel examen. Cette procédure est rétroactive : elle vaut aussi bien pour les personnes ou entités nouvellement listées que pour celles qui figuraient sur la liste avant l'arrêt du 3 septembre 2008, cf. articles 7 bis (4) et 7 quater (4)). Si les Nations unies décident de radier de la liste une personne, une entité, un organisme ou un groupe, ou de modifier les données identifiant une personne, une entité, un organisme ou un groupe, la Commission modifie l'annexe I de son règlement en conséquence.

503. *Conclusion.* La condition reprise au C.III.1 (le gel doit intervenir sans notification préalable) est respectée puisque les nouvelles garanties posées par le règlement 1286/2009 préservent l'effet de surprise induit par la résolution onusienne.

504. Les procédures d'inscription et de radiation portant sur la liste européenne et telles que décrites ci-dessus étaient relativement nouvelles dans la période de revue de ce rapport (qui a expiré au 31 mars 2010) et l'équipe d'évaluation a disposé de peu de recul pour juger de leur mise en œuvre et pour en apprécier totalement le fonctionnement et l'efficacité. Quelques remarques s'imposent néanmoins. La procédure révisée telle que reprise au règlement 1286/2009 du 22 décembre 2009 octroie à la Commission le pouvoir de réexaminer les situations des personnes ou entités listées par les Nations unies sur la base des informations communiquées par ces personnes ou entités et suite au droit de réponse qui leur est nouvellement octroyé. Cette procédure de réexamen (dont le principe découle de la décision de la Cour de justice du 3 septembre 2008) est conduite en parallèle de celle opérée au niveau du Comité de sanctions (et dont le médiateur institué par la résolution 1904 (2009) est investi) et sur une base bilatérale (en l'absence du Comité des sanctions) avec les personnes ou entités listées. Même si les conclusions du réexamen conduit par la Commission sont communiqués au Comité des sanctions, la Commission s'est dotée en réalité de pouvoirs étendus d'analyse de la situation des personnes ou entités reprises sur la liste européenne qu'elle exerce de manière autonome et distincte du Comité de sanctions. Il n'est pas clairement établi comment la Commission, à l'issue du réexamen de la situation des personnes ou entités listées entend gérer le contenu de la liste européenne sans empiéter sur les compétences du Comité des sanctions et en évitant de substituer sa propre appréciation à celle du Conseil de sécurité des Nations unies qui

¹⁰² Dans son arrêt Yassin Abdullah Kadi / Commission du 30 septembre 2010, le Tribunal de l'UE considère « qu'il ressort de toute évidence des arguments et des explications avancés par la Commission que les droits de la défense de M. Kadi n'ont été « respectés » que de manière purement formelle et apparente. La Commission n'a pas dûment tenu compte de l'opinion exprimée par M. Kadi, de sorte qu'il n'a pas été mis en mesure de faire valoir utilement son point de vue. En outre, la procédure suivie par la Commission, à la suite de la demande de M. Kadi, ne lui a donné aucun accès, ne serait-ce que minime, aux éléments de preuve retenus à sa charge. En réalité, cet accès a été refusé malgré sa demande expresse, sans aucune mise en balance de ses intérêts au regard de la nécessité de protéger la confidentialité des informations en question. Dans ces conditions, les quelques éléments d'information et les vagues allégations figurant dans le résumé des motifs apparaissent comme étant manifestement insuffisants pour permettre à M. Kadi de réfuter de façon efficace les accusations dont il fait l'objet, en relation avec sa prétendue participation à des activités terroristes ».

détient seul la compétence, la légitimité et l'expertise pour décider de l'imposition des mesures de sanction¹⁰³.

(iii) Procédures de gel sans délai¹⁰⁴

505. Dès que le Comité des sanctions procède à une désignation, celle-ci doit être suivie d'une modification de la liste des personnes physiques et morales listées en annexe du règlement communautaire. Le gel au titre de la résolution 1267 doit intervenir sans délai

506. L'équipe d'évaluation a constaté que les règlements européens (seuls ceux ajoutant ou supprimant des noms à la liste du Règlement (CE) 881/2002 ont été revus dans ce cadre) adoptés récemment l'étaient avec un certain délai par rapport aux décisions du Comité des sanctions des Nations-Unies. Ainsi par exemple pour l'année 2009, les Règlements (CE) 344/2009, 490/2009, 574/2009 et 601/2009 respectivement datés des 24 avril, 10 juin, 30 juin et 9 juillet 2009 ajoutent des noms à la liste des personnes et entités visées, alors que les décisions du Comité des sanctions dataient respectivement des 4 février 2009, 27 mai 2009, 18 juin 2009, 29 juin 2009, soit des délais allant d'une dizaine de jours à plus de deux mois¹⁰⁵. Ces délais semblent relativement incompressibles (du fait notamment des contraintes de consultation interservices et des délais de traduction dans toutes les langues officielles de l'Union).

507. Au niveau français, les autorités indiquent que de part son statut de membre du Comité des sanctions, la France connaît à l'avance le nom des individus (ou entités) susceptibles d'inscription, ce qui lui permet ainsi de rechercher, sur son territoire, la présence ou non d'avares à geler (en consultant le Fichier national des comptes bancaires et assimilés, cf. infra) et de prendre, le cas échéant, un arrêté de gel d'avares entre le moment où un individu (ou entité) est inscrit sur une liste onusienne et le moment où cet individu (ou entité) est repris dans un règlement européen. Les autorités comptent également sur le mécanisme de la déclaration de soupçon et la procédure de gel que peut actionner la CRF dans ce cadre. Plusieurs remarques s'imposent : la recherche de la présence ou non sur le territoire français d'avares à geler dès publication de la liste onusienne est en conformité avec la S/RES/1267(1999) et la RS.III mais n'est pas suffisante (en effet, tous les biens susceptibles d'appartenir aux personnes ou entités listées ne sont pas détectables par ce seul moyen). De plus, comme la France n'a pas adopté d'arrêté suite à l'inscription sur une liste onusienne et avant adoption d'un règlement européen, la mise en œuvre et l'effectivité de ce mécanisme ne peut être évalué. Enfin, le recours aux mesures de gel de la CRF sur la base d'une déclaration de soupçon n'est pas considéré comme suffisant non plus.

508. Pour pallier les délais qui peuvent intervenir au niveau de la procédure européenne et afin de faciliter la diffusion de la liste telle que mise à jour par le Comité 1267, le ministère français de l'économie, de l'industrie et de l'emploi publie également sur son site internet, en français, l'ensemble de la réglementation opportune applicable dans le cadre de la résolution 1267 et tient la documentation à

¹⁰³ A cet égard, l'arrêt du 30 septembre 2010 semble autonomiser plus encore la procédure de réexamen de la Commission par rapport à celle du Comité des sanctions.

¹⁰⁴ Conformément à la note interprétative à la SR.III (point 7 i): « l'expression sans délai signifie, dans l'idéal, dans un délai de quelques heures à compter de l'inscription sur les listes du Comité des sanctions à l'encontre d'Al-Qaïda et des Taliban ».

¹⁰⁵ Les délais de transposition ont diminué dans le courant 2010 mais continuent à osciller entre 6 et 19 jours.

jour¹⁰⁶. Le site contient un lien avec le site du Comité 1267 et la liste consolidée publiée par ce dernier et un lien conduisant à la dernière version en date des règlements européens modifiant la liste des personnes et entités visées dans le cadre du règlement 881/2002. Les autorités ont également indiqué que le ministère de l'économie informe, le jour même de la publication des listes révisées, c'est-à-dire dès que nécessaire et possible, les établissements qui sont potentiellement concernés par une mesure de gel. La DG Trésor assure une ligne d'assistance à l'adresse suivante : sanctions-gel-avoirs@dgtrésor.fr.

509. S'il est vrai que les institutions bancaires rencontrées durant la visite sur place étaient au courant de telles publications par le ministère de l'économie (un courrier dans ce sens a été communiqué aux secteurs bancaires et assurantiels en novembre 2009), d'autres institutions financières (de moindre taille) et la majorité des professions non financières ont indiqué ne pas en être informées (aussi bien en métropole que dans les territoires situés en outre-mer).

510. Au regard de ce qui vient d'être dit, il apparaît donc que les mesures de gel ne peuvent être considérées comme étant prises sans délai. Le critère III.1 est imparfaitement rempli.

Application du règlement européen 881/2002 à certains territoires situés en outre-mer

511. Si les règlements communautaires sont d'application directe dans la métropole, il n'en est pas de même pour certains territoires français d'outre mer (Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, îles Wallis et Futuna et les Terres Antarctiques et Australes Françaises) qui n'appartiennent pas à l'Union européenne. Néanmoins, l'article 11 du Règlement 881/2002, qui contient une clause de territorialité, prévoit que « *le présent règlement s'applique : [...] iii) à tout ressortissant d'un État membre, quel que soit l'endroit où il se trouve ; iv) à toute personne morale, toute entité ou tout groupe qui est établi ou constitué selon la législation d'un État membre ; v) à toute personne morale, tout groupe ou toute entité qui entretient des relations commerciales dans la Communauté.* ». S'agissant des établissements financiers établis dans les territoires, seuls les établissements financiers indépendants ou établis sous forme de filiales et n'entretenant aucune relation commerciale avec la métropole ne sont pas couverts par le règlement susvisé. Il s'avère qu'il s'agit en pratique de cas très résiduels¹⁰⁷. Il convient enfin de noter que le caractère très extensif de la clause de territorialité introduite par le règlement couvre les professions non financières en raison soit de leur nationalité, soit de leur constitution (personnes morales) ou bien encore de leur agrément (il s'agit de professions réglementées).

512. Originellement et afin de mettre en œuvre la résolution 1267 des Nations unies gelant les avoirs terroristes en lien avec Al-Qaida et les Taliban, la France a adopté un décret (n° 2001-875) en date du 25 septembre 2001 visant à réglementer les relations financières avec certaines personnes ou entités. A cette date, aucun règlement européen n'avait encore été adopté. Lorsque cela est intervenu (le 27 mai 2002), le décret de 2001 a été maintenu afin de s'assurer que ceux des territoires d'outre mer recensés plus haut se voient appliquer un régime de gel des avoirs dans le cadre des sanctions prévues à la résolution 1267. Néanmoins, ce même décret (y compris ses annexes contenant les noms des personnes et entités dont les fonds doivent être gelés) a été modifié pour la dernière fois le 20 octobre 2002 et n'a pas été mis à jour

¹⁰⁶ www.minefe.gouv.fr/directions_services/dgtpe/sanctions/sanctionsalqaida.php.

¹⁰⁷ Les autorités françaises rappellent que sur un total de 47 établissements de crédit exerçant une activité en outre-mer, seuls 2 établissements, non adossés à des groupes bancaires métropolitains, n'étaient pas couverts par les dispositions du règlement européen précité. Elles rappellent que les deux établissements ont une activité particulièrement réduite (moins de dix salariés).

jusqu'à son abrogation par décret le 1er décembre 2009. Ainsi, pendant cette période, et malgré la clause de territorialité évoquée supra, deux établissements financiers indépendants ou établis sous forme de filiales et n'entretenant aucune relation commerciale avec la métropole ont échappé à la réglementation en vue du gel des avoirs terroristes en lien avec Al-Qaïda et les Taliban : toutefois, les activités de ces deux établissements demeuraient très marginales (les autorités françaises ont recensé moins de 10 salariés dans ces établissements). Cet état de fait, en pratique limité dans sa portée, a par ailleurs été corrigé en septembre 2009 à l'occasion de l'entrée en vigueur du premier arrêté pris sur la base de la loi de 2006 et étendant l'application du règlement 881/2002 (et ses annexes) à ces territoires. Ces arrêtés d'extension ont vocation à assurer une application pleine et entière de la réglementation européenne en vue du gel des avoirs terroristes en lien avec Al-Qaïda et les Taliban dans les territoires d'outre-mer en couvrant sans exception les cas résiduels décrits ci-dessus.

513. Les évaluateurs ont évoqué la question des délais d'adoption de ces arrêtés avec les autorités françaises. Ils ont constaté que les modifications apportées au règlement 881/2002 ont été transposées, dans les territoires d'outre-mer cités plus haut, avec un délai moyen de transposition oscillant habituellement entre 2 et 7 jours (hormis le cas particulier du premier arrêté transposant un stock très élevé de règlements). Bien que la portée de ces textes soit en pratique très résiduelle, les autorités françaises devraient veiller à maintenir des délais d'adoption de ces arrêtés d'extension les plus courts possibles.

Mise en œuvre de la Résolution S/RES/1373(2001) (C.III.2 et C.III.4)

514. La mise en œuvre de la résolution S/RES/1373(2001) s'opère de deux manières: en tant que membre de l'Union européenne, la France met en œuvre le règlement européen pertinent ; par ailleurs, la France s'est dotée d'un dispositif national lui permettant de geler, sur une base nationale, les avoirs terroristes.

Dispositif international

515. La résolution 1373, adoptée le 28 septembre 2001 au lendemain des attentats du 11 septembre, a imposé des obligations à tous les États en matière de lutte contre le terrorisme et créé le Comité contre le terrorisme (CTC ou Comité 1373). Ce Comité, qui réunit les membres du Conseil de sécurité, supervise la mise en œuvre de la résolution 1373 par les États, qui doivent faire rapport régulièrement sur les mesures prises à cette fin. Il bénéficie de l'appui d'une Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, DECT (*Counter-Terrorism Committee Executive Directorate - CTED*) créée par la résolution 1535 (2004) et dont le mandat a été précisé et prolongé par la résolution 1805 (2008). Contrairement à la résolution 1267 de 1999, qui concerne Al-Qaïda et les Taliban, la résolution 1373 ne prévoit pas que le Conseil de sécurité établisse une liste et demande aux États de prendre eux mêmes des mesures de gel.

Dispositif européen avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne

516. L'Union européenne a décidé d'appliquer cette résolution de façon collective et a adopté le 27 décembre 2001 les instruments juridiques nécessaires (positions communes 2001/930 et 2001/931 et règlement communautaire 2580/2001). C'est ainsi qu'elle a créé sa propre liste qui distinguait, jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, deux catégories de personnes (listées en annexe des positions communes): (1) les personnes et entités qualifiées d'« externes à l'UE » (c'est-à-dire relevant de la politique étrangère et de sécurité commune) qui tombent sous le coup d'un gel immédiat de leurs avoirs financiers ; (2) les personnes et entités qualifiées d'« internes à l'UE » (qui, avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, relevaient du troisième pilier - coopération policière et judiciaire en matière pénale) ne faisant l'objet que de mesures de coopération policière et judiciaire renforcée. Il est à noter que la

qualification « interne » ou « externe » n'est pas une classification tenant à la résidence mais se veut un lien de rattachement avec un pays étranger.

Dispositif européen après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne

517. Une décision du Conseil en date du 22 décembre 2009 abroge la position commune 2009/468 en ce qui concerne les personnes, groupes et entités auxquels s'appliquent les articles 2, 3 et 4 de la position commune 2001/931 (à savoir les mesures de gel et de coopération policière et judiciaire visées plus haut) et contient en annexe la liste des personnes, groupes et entités visées par les articles 2, 3 et 4 de la position commune 2001/931. L'annexe à la décision du Conseil ne contient plus aucun terroriste ou entité terroriste qualifié « d'interne à l'UE ». La liste précédente annexée à la position commune 2009/468/PESC en date du 15 juin 2009 continuait de produire ses effets concernant les personnes et entités inscrites avec une qualification interne au 31 mars 2010. Cette situation résulte d'un dispositif transitoire mis en place à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009¹⁰⁸ (cf. *supra*).

(i) Gel des fonds des terroristes ou les autres biens visés par le règlement 2580/2001

518. Aux fins du règlement 2580/2001, la notion de "fonds, autres avoirs financiers et ressources économiques" est définie comme suit : « *les avoirs de toute nature, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, acquis par quelque moyen que ce soit, et les documents ou instruments légaux sous quelque forme que ce soit, y compris sous forme électronique ou numérique, qui prouvent un droit de propriété ou un intérêt sur ces avoirs, incluant, mais non exclusivement, les crédits bancaires, les chèques de voyage, les chèques bancaires, les mandats, les actions, les titres, les obligations, les traites et les lettres de crédit* ». Le "gel des fonds, autres avoirs financiers et ressources économiques" est entendu comme « *toute action visant à empêcher tout mouvement, transfert, modification, utilisation ou manipulation de fonds qui auraient pour conséquence un changement de leur volume, de leur montant, de leur localisation, de leur propriété, de leur possession, de leur nature, de leur destination ou toute autre modification qui pourrait en permettre l'utilisation, y compris la gestion de portefeuille* ».

519. La notion de « fonds » telle que définie dans le règlement 2580/2001 couvre celle de « fonds ou autres biens » telle qu'adoptée par le GAFI (cf. Glossaire de la Méthodologie). Sont notamment couverts tous documents attestant un droit de propriété. L'article 1 du même règlement énumère les services financiers qu'il est interdit de fournir aux personnes ou entités listées.

520. Le règlement 2580/2001 ne prévoit pas le gel des fonds et des ressources économiques contrôlés indirectement, par une personne ou une entité listée ou par une personne agissant en leur nom ou sur leur instruction et, les notions de propriété, de possession et de détention conjointes ne sont pas couvertes par le règlement. Néanmoins, le règlement 2580/2001 devrait être lu conjointement avec la Position commune 2001/931/PESC du 27 décembre 2001 qui prévoit (article 2) « *qu'aux fins de la présente position commune, on entend par « personnes, groupes et entités impliqués dans des actes de terrorisme », des personnes qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent, des groupes et des entités appartenant à ces personnes ou contrôlés directement ou indirectement par elles, et des personnes, groupes et entités agissant au nom, ou sur instruction, de ces personnes, groupes et entités, y compris les fonds provenant de biens qui, soit appartiennent à ces personnes et aux personnes,*

¹⁰⁸ Le traité de Lisbonne a privé le Conseil d'une des bases juridiques de la position commune 2001/931, à savoir l'article 34 du Traité sur l'Union européenne.

groupes et entités qui leur sont associés, soit sont contrôlés directement ou indirectement par elles ». Cette définition est conforme à celle reprise au critère III.2 de la Méthodologie.

(ii) *Procédures de gel sans délai et sans notification préalable*

521. Toute modification apportée à la liste ainsi produite par le Conseil est immédiatement applicable et donc sans délai dans tous les États de l'Union européenne. Le règlement 2580/2001 intervient sans notification préalable aux personnes ou entités concernées.

(iii) *Gel des fonds dans le cadre de la Résolution S/RES/1373(2001)*

522. Comme mentionné plus haut, le dispositif législatif européen ne prévoit des mesures de gel qu'à l'encontre de terroristes ou entités terroristes qualifiés « d'externes à l'UE ». Seules des mesures de coopération policière et judiciaire sont applicables aux terroristes ou entités terroristes qualifiés « d'internes à l'UE ». Le traité de Lisbonne a introduit une nouvelle base juridique (article 75) permettant des mesures de gel à l'encontre des terroristes ou entités terroristes pouvant être qualifiés « d'internes à l'UE »¹⁰⁹. Au moment de la rédaction de ce rapport, il n'a pas été possible aux évaluateurs de préciser si les autorités communautaires souhaitaient étendre les mécanismes de gel à ces terroristes ou entités terroristes et, si oui, à quelle échéance.

523. Eu égard aux terroristes ou entités terroristes qualifiés « d'internes à l'UE », la France indique avoir déjà eu recours à des mesures de coopération judiciaire et policière dont elle dispose dans le cadre de l'UE à l'encontre d'entités ou personnes qualifiés « d'internes à l'UE ». Elle n'a par contre pas usé de son dispositif national de gel (cf. infra) qui a vocation à compléter les mesures de gel visées par les règlements européens et les modalités de coopération judiciaire déjà existantes et non à se substituer à eux.

524. Du fait que le dispositif législatif européen ne prévoit pas de mesures de gel à l'encontre de terroristes ou entités terroristes qualifiés « d'internes à l'UE », les évaluateurs considèrent que la mise en œuvre de la Résolution S/RES/1373(2001) au niveau européen est inadéquate. Les autorités françaises contestent cette analyse sur la base des arguments suivants. Pour appuyer leur analyse, elles ont tout d'abord recours au paragraphe 3 de la note interprétative (NI) à la RS.III qui dispose que « *il convient de souligner qu'aucune des obligations de la Recommandation spéciale III n'est destinée à se substituer à d'autres mesures ou obligations déjà prises en vue du traitement de ces fonds ou autres biens dans le contexte d'une enquête ou de poursuites pénales, civiles ou administratives* »¹¹⁰. Les autorités françaises

¹⁰⁹ Article 75 (ex-article 60 TCE) : « *lorsque la réalisation des objectifs visés à l'article 67 l'exige, en ce qui concerne la prévention du terrorisme et des activités connexes, ainsi que la lutte contre ces phénomènes, le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, définissent un cadre de mesures administratives concernant les mouvements de capitaux et les paiements, telles que le gel des fonds, des avoirs financiers ou des bénéfices économiques qui appartiennent à des personnes physiques ou morales, à des groupes ou à des entités non étatiques, sont en leur possession ou sont détenus par eux. Le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte des mesures afin de mettre en œuvre le cadre visé au premier alinéa. Les actes visés au présent article contiennent les dispositions nécessaires en matière de garanties juridiques* ».

¹¹⁰ « *Par exemple, la Convention des Nations Unies de 1988 sur le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes comme la Convention des Nations Unies de 2000 contre la criminalité transnationale organisée comportent des obligations relatives au gel, à la saisie et à la confiscation dans le cadre de la lutte contre la criminalité transnationale. Ces obligations existent de façon séparée et indépendante de celles qui sont énoncées dans les résolutions S/RES/1267(1999), S/RES/1373(2001) et dans la Recommandation spéciale III* ».

considèrent que le gel administratif ne doit pas se substituer et n'a pas vocation à se substituer aux mesures pénales et judiciaires existantes. Or ces mesures sont avérées dans le cadre de l'UE. En effet, les autorités rappellent que la liste des terroristes ou entités terroristes qualifiés « d'internes à l'UE » annexée au règlement est établie sur la base d'informations précises ou d'éléments de dossier qui montrent qu'une décision a été prise par une autorité compétente, qu'il s'agisse de l'ouverture d'enquêtes ou de poursuites pour un acte de terrorisme, ou la tentative ou la facilitation d'un tel acte, basée sur des indices sérieux et crédibles, ou qu'il s'agisse d'une condamnation pour de tels actes (article 1 alinéa 4 de la position commune 2001/931/PESC). A cet argument, les évaluateurs font valoir que les obligations qui découlent de la RS.III existent de façon séparée et autonome des mesures de poursuites pénales, civiles ou administratives et que ces mesures ne sont pas substituables à celles prescrites dans le cadre de la RS.III. Les évaluateurs citent à l'appui de leur analyse la deuxième partie du paragraphe 3 de la NI qui précise que « *l'accent de la Recommandation spéciale III est au contraire placé sur les mesures préventives nécessaires et propres aux efforts pour interrompre les apports de fonds ou d'autres biens à des groupes terroristes ainsi que leur utilisation par de tels groupes* ». Le règlement 2580/2001 précise (considérant 6) que « *le présent règlement est une mesure nécessaire au niveau communautaire et complémentaire des procédures administratives et judiciaires relatives aux organisations terroristes dans l'UE et les pays tiers* ».

525. Les autorités françaises expliquent également ne pas avoir recours à leur dispositif de gel national à l'encontre de terroristes ou entités terroristes qualifiés « d'internes à l'UE » sur la base du paragraphe 6 de la NI qui stipule que « *en outre, pour assurer l'instauration d'une coopération efficace entre pays, les pays doivent étudier, en leur donnant effet le cas échéant, les mesures prises dans le cadre de mécanismes de gel des autres pays. Lorsque (i) une notification ou communication spécifique est transmise, et que (ii) le pays recevant la demande a l'assurance, en vertu des principes juridiques applicables, qu'une demande d'inscription sur une liste de personnes visées est étayée par des motifs raisonnables ou par une base raisonnable permettant de soupçonner ou de penser que la personne dont l'inscription est proposée est un terroriste, une personne qui finance le terrorisme ou une organisation terroriste, le pays recevant la demande doit veiller à ce que les fonds ou autres biens de la personne visée soient gelés sans délai* ». Les autorités françaises considèrent que la RS.III n'exige pas de geler automatiquement des fonds mais d'étudier au moins la demande comme spécifié aux points i) et ii) du paragraphe 6 de la note interprétative (ces deux points spécifient les conditions nécessaires pour mettre à exécution ce type de gel). Pour cela, une demande expresse doit être faite et elles considèrent qu'une inscription sur une liste (en l'occurrence la liste européenne) ne suffit pas pour déclencher une mesure de gel. Les autorités précisent que la liste des personnes et entités qualifiées d'« internes à l'UE » est communiquée aux professions financières et non-financières avec pour instruction de procéder à une déclaration de soupçon auprès de Tracfin en cas de soupçon de financement du terrorisme. Les évaluateurs ont pris note de cet argumentaire mais ne considèrent pas qu'il suffise à infléchir leur analyse. En effet, quelles que soient les raisons avancées, il est avéré que les autorités françaises ne prennent pas de mesures de gel à l'encontre de terroristes ou entités terroristes qualifiés « d'internes à l'UE ». Une telle obligation découle néanmoins clairement de la RS.III. Enfin, les évaluateurs considèrent que la France, compte tenu de son appartenance à l'UE, a de fait été saisie d'une demande expresse de pays tiers et de pays de l'UE dès lors que l'UE l'a été (pour rappel, la France doit se prononcer, au même titre que les autres États membres, sur l'opportunité de l'inscription sur la liste européenne, inscription qui doit être décidée à l'unanimité des États membres, cf. C.III.3).

Application du règlement européen 2580/2001 à certains territoires situés en outre-mer.

526. Pour ce qui concerne le règlement 2580/2001, il n'est pas expressément d'application dans certains territoires français d'outre mer (Mayotte, Saint-Pierre-et- Miquelon, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, îles Wallis et Futuna et les Terres Antarctiques et Australes Françaises) qui n'appartiennent pas à l'Union européenne. Néanmoins, l'article 10 du Règlement 2580/2001 dispose que

« le présent règlement s'applique: [...] iv) à toute personne morale, tout groupe ou toute entité qui est établi ou constitué selon la législation d'un État membre; v) à toute personne morale, tout groupe ou toute entité qui entretient des relations commerciales dans la Communauté ». S'agissant donc des établissements financiers établis dans les territoires, seuls les établissements financiers indépendants ou établis sous forme de filiales et n'entretenant aucune relation commerciale avec la métropole ne sont pas couverts par le règlement susvisé. Il s'avère qu'il s'agit en pratique de cas très résiduels (cf. infra). Enfin, comme cela a été souligné dans le cadre du règlement 881/2002, le caractère très extensif de la clause de territorialité introduite par le règlement 2580/2001 couvre les professions non financières en raison soit de leur nationalité, soit de leur constitution (personnes morales) ou bien encore de leur agrément (il s'agit de professions réglementées).

527. Entre le 27 décembre 2001 (date d'adoption du règlement 2580/2001) et octobre 2009 et malgré la clause de territorialité évoquée supra, deux établissements financiers indépendants ou établis sous forme de filiales et n'entretenant aucune relation commerciale avec la métropole ont échappé à la réglementation en vue du gel des avoirs terroristes établie par le règlement 2580/2001 ; toutefois, les activités de ces deux établissements demeuraient très marginales (les autorités françaises ont recensé moins de 10 salariés dans ces établissements). Un arrêté du 14 octobre 2009 pris sur la base de la loi de 2006 a finalement étendu l'application du règlement 2580/2002 (et ses annexes) à ces territoires. Il est à noter que l'arrêté d'extension a été pris quatre mois après la révision du règlement 2580 alors en application (cf. règlement CE 501/2009 du 15 juin 2009) Un délai de transposition équivalent a été constaté en 2010 (l'arrêté d'extension du 15 avril 2010 a été pris sur la base du règlement CE en date du 22 décembre 2009). Il est important que les autorités veillent à adopter ces arrêtés dans des délais raisonnables.

Dispositif national

528. *Remarques préliminaires.* Les sanctions mises en œuvre au niveau national le sont en application des articles L.562-1 et suivants du code monétaire et financier¹¹¹. L'article L.562-1 est mis en œuvre conformément aux articles L.562-3 à L.562-11 du code monétaire et financier. Le décret du 11 avril 2007 (tel que modifié en janvier 2010 par le décret 2010-22 du 7 janvier 2010) est repris aux articles R.562-2 et suivants du CMF.

529. La loi du 23 janvier 2006 a instauré pour la première fois en France un dispositif national administratif de gel des avoirs et d'interdiction de mouvements de fonds en provenance ou à destination des personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent (lequel s'ajoute au dispositif judiciaire permettant la saisie de tout avoir appartenant à une personne mise en examen pour fait(s) de terrorisme ou financement de terrorisme). Ce dispositif administratif de gel intervient avant l'ouverture d'une procédure judiciaire et indépendamment du fait de savoir si une procédure judiciaire sera lancée ou non. Dans le cas où une enquête judiciaire a déjà été ouverte, c'est le droit des saisies qui a vocation à s'appliquer (cf. section 2.3 du rapport).

530. Les conditions d'application de ce dispositif national administratif de gel ont été précisées par décret du 11 avril 2007 (tel que modifié par le décret 2010-22 du 7 janvier 2010). Ce dispositif législatif a pour objet de permettre une meilleure sécurité juridique du dispositif global en dotant la France, en sus de son dispositif judiciaire, d'un dispositif ad hoc de gel des avoirs de personnes physiques ou morales dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme. Ainsi conçu, ce dispositif est autonome : il vise à

¹¹¹ L'article L.562-2 du CMF vise les mesures d'embargo, pas de terrorisme.

permettre à la France de se doter d'une capacité de décision, tout en pouvant se référer, en tant que de besoin, aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies ou aux règlements de l'Union européenne. Le CMF prévoit que les mesures de gel dans le cadre des articles L. 562-1 et suivants du code monétaire et financier sont prises par arrêtés du ministère des finances.

531. A titre liminaire, il est important de noter que l'usage que la France fait de son dispositif national de gel est en pratique limité (puisque'il n'a été mis en œuvre qu'à l'encontre de personnes ou entités résidant sur le territoire français et non reprises dans la liste annexée à la position commune 2009/468/PESC). En effet, ce système a vocation à compléter les gels opérés par les règlements européens et les modalités de coopération judiciaire déjà existantes et non à se substituer à eux (cf. infra).

532. Il y a deux circonstances dans lesquelles la France a eu recours à l'article L.562-1 du CMF sur la base d'un arrêté du ministre de l'économie (dans la période de revue, c'est-à-dire avant le 31 mars 2010):

- Pour l'adoption d'arrêtés d'extension aux territoires d'outre-mer où les règlements européens ne sont pas expressément d'application (cf. *supra*) (deux arrêtés distincts sont publiés, l'un en lien avec le règlement 881/2002, l'autre avec le règlement 2580/2001) ;
- Pour geler les fonds de terroristes présents ou agissant en France. Au 31 mars 2010, trois arrêtés avaient été publiés. La désignation de la personne ou entité dont les fonds doivent être gelés se fait à la demande dument motivée d'un des ministères concernés à savoir, le ministère de la défense, de l'intérieur, de la justice, des affaires étrangères ou de l'économie et sur la base de la consultation entre ces ministères et doit intervenir dans un délai maximum de cinq jours. C'est le ministère de l'économie qui est chargé de la décision portant gel d'avoirs.

533. *Contenu du dispositif de gel.* L'article L.562-1 du CMF concernant le gel des avoirs dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme est issue de la loi de 2006 (l'ordonnance du 30 janvier 2009 venant modifier les obligations relatives au gel des avoirs) et se lit comme suit: « *sans préjudice des mesures restrictives spécifiques prises en application de règlements du Conseil de l'Union européenne et des mesures prononcées par l'autorité judiciaire, le ministre chargé de l'économie peut décider le gel, pour une durée de six mois, renouvelable, de tout ou partie des fonds, instruments financiers et ressources économiques détenus auprès des personnes mentionnés à l'article L. 562-2 qui appartiennent à des personnes ou entités qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, définis comme il est dit au 4 de l'article 1er du règlement (CE) n° 2580 / 2001 du Conseil, du 27 décembre 2001, concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, les facilitent ou y participent et à des personnes ou entités détenues par celles-ci ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles au sens des 5 et 6 de l'article 1er du règlement (CE) n° 2580 / 2001 du Conseil, du 27 décembre 2001, précité. Les fruits produits par les fonds, instruments et ressources précités sont également gelés* ».

534. L'article L.562-4 précise les éléments suivants : « on entend par fonds, instruments financiers et ressources économiques les avoirs de toute nature, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, acquis par quelque moyen que ce soit, et les documents ou instruments légaux sous quelque forme que ce soit, y compris sous forme électronique ou numérique, qui prouvent un droit de propriété ou un intérêt ou un contrôle sur ces avoirs, incluant, notamment, les crédits bancaires, les chèques de voyage, les chèques bancaires, les mandats, les actions, les titres, les obligations, les traites et les lettres de crédit ». Il est également indiqué que « le gel des fonds, instruments financiers et ressources économiques détenus auprès des personnes mentionnées à l'article L. 561-2 s'entend comme toute action visant à empêcher tout mouvement, transfert ou utilisation de fonds, instruments financiers et ressources économiques qui aurait pour conséquence un changement de leur montant, de leur localisation, de leur propriété ou de leur nature,

ou toute autre modification qui pourrait en permettre l'utilisation par les personnes faisant l'objet de la mesure de gel ».

535. La définition de fonds, instruments financiers et ressources économiques est conforme à la notion de « fonds et autres biens » du GAFI, considérant notamment que les fruits produits par les fonds, instruments et ressources précités sont également gelés. L'article L.562-7 ajoute une précision notable en disposant que « *les mesures de gel ou d'interdiction prises en vertu du présent chapitre s'imposent à toute personne copropriétaire des fonds, instruments financiers et ressources susmentionnés, ainsi qu'à toute personne titulaire d'un compte joint dont l'autre titulaire est une personne propriétaire, nue-propriétaire ou usufruitière mentionnée à l'article L. 562-1 ou à l'article L. 562-2* ». L'article L.562-5 précise enfin que « *le ministre chargé de l'économie peut décider d'interdire, pour une durée de six mois renouvelable, tout mouvement ou transfert de fonds, instruments financiers et ressources économiques au bénéfice des personnes physiques ou morales, organismes ou entités auxquels ces fonds, instruments financiers et ressources économiques appartiennent et qui sont mentionnées à l'article L. 562-1 ou à l'article L. 562-2* ».

536. *Conclusion.* La France n'a pas pris de mesures visant à remédier aux lacunes du règlement 2580/2002, qui ne prévoit que des mesures de coopération policière et judiciaire en ce qui concerne, les terroristes qualifiés « d'internes à l'UE ». A cet égard, le critère C.III.2 est imparfaitement rempli.

Examiner les mécanismes de gel des autres pays et leur donner effet (C.III.3)

537. Le mécanisme de gel prévu par le règlement 2580/2001 autorise le gel des personnes et entités relevant d'un État tiers (un État membre de l'UE peut demander l'inscription d'une personne ou d'une entité relevant d'un État tiers). Tout État tiers dispose par ailleurs de la possibilité de présenter auprès du Conseil une requête d'inscription, qui sera examinée au regard des exigences de la position commune 2002/931 et du règlement sus mentionné et qui pour être acceptée, doit faire l'objet d'une décision par consensus des États membres. Chaque État membre de l'Union européenne, de même que tous les États non-membres de l'Union via la Présidence du Conseil, peut proposer au Conseil d'inscrire une personne ou une entité sur la liste. L'article 2.3 du règlement 2580/2001 dispose que le Conseil, statuant à l'unanimité, établit, révisé et modifie la liste de personnes, groupes et entités auxquels le présent règlement s'applique. Cette possibilité a été mise en œuvre par le Conseil européen.

538. Au niveau national, la loi du 23 janvier 2006 est également applicable aux actes commis à l'étranger par des étrangers se trouvant sur le territoire national ou dans les avoirs se trouvant en France. La loi ne permet pas de reprendre automatiquement les mesures de gel engagées par des États tiers mais implique un contrôle préalable par les autorités françaises. Il peut donc être fait droit à une demande émanant d'un État tiers dès lors que sa demande répond aux exigences de la loi, notamment en terme d'éligibilité et de motivation et que ces éléments sont portés la connaissance des autorités françaises. Les autorités ont indiqué à ce sujet que la demande devait être accompagnée d'un exposé des motifs ainsi que des faits et actes reprochés à l'individu objet de la demande. Il faut également que l'individu concerné n'ait pas fait l'objet d'une procédure judiciaire à ce stade (voir infra) Les autorités indiquent que la France n'avait pas fait l'objet d'une notification ou communication spécifique au sens de la Note interprétative à la SR III (point 6) au moment de la visite.

539. Si la personne visée par la demande de gel a déjà fait l'objet d'une procédure judiciaire dans son pays, alors s'applique le dispositif judiciaire de saisie dans le cadre de l'entraide judiciaire. Dans ce cas, il n'est pas certain que de telles mesures (de nature judiciaire) permettent de procéder au gel des fonds ou d'autres biens sans délai même si les autorités françaises précisent que de telles demandes sont fréquentes (des demandes de gel d'avoirs bancaires auraient eu lieu) et qu'elles sont exécutées sans délai (ces mêmes autorités citent, à titre d'exemple, les demandes de juge à juge dans le cadre de la Convention européenne

du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale). Outre le fait que les exemples donnés ne portent que sur des cas de coopération entre pays membres de l'UE, qui disposent de mécanismes d'entraide judiciaire renforcée, il est clair que le niveau de preuves qui sera demandé dans le cadre d'une demande d'entraide judiciaire sera plus élevé, le lien devant être fait entre la personne et l'acte commis, (et par conséquent il n'est pas certain que le gel/saisie interviendra sans délai) que dans le cadre d'un dispositif administratif de gel qui lui se base sur des motifs raisonnables de soupçonner que la personne est liée au terrorisme. Le critère C.III.3 est imparfaitement rempli.

Fonds et autres biens sujets aux mesures de gel (C.III.4) – cf. supra.

Systèmes efficaces de communication au secteur financier (C.III.5)

540. Les règlements communautaires sont d'application directe en France, à l'exception de certains territoires d'outre mer mentionnés ci-dessus pour lesquels un arrêté d'extension doit être pris. En vertu de ces règlements, les institutions financières et autres détenant les avoirs de personnes ou entités listées ont l'obligation de geler ces avoirs dès la publication de ces règlements dans le journal officiel de l'Union européenne. Ces règlements sont également publiés sur le site internet du ministère de l'économie. Les arrêtés pris pour application des mesures de gel dans certains territoires d'outre mer sont applicables à ces territoires dès leur parution au journal officiel français (avec le délai indiqué plus haut). Les arrêtés sont également publiés sur le site du ministère. Les arrêtés portant gel d'avoirs, pris par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi dans le cadre de la procédure nationale, sont publiés au Journal Officiel ainsi que sur le site internet du ministère.

541. Lorsqu'un nom circule entre autorités, au niveau national ou plus largement (et avant même son inscription potentielle sur une liste), il semble que le ministère de l'économie ait une action proactive d'identification des établissements bancaires potentiellement détenteurs de fonds suspects. Il a en effet à sa disposition des moyens tels que le Fichier national des comptes bancaires et assimilés (FICOBA) qui lui permet de recenser les comptes de toute nature (bancaires, postaux, d'épargne ...) et de fournir des informations sur les comptes détenus par une personne ou une société. Néanmoins, ce type d'informations, par nature bancaire, reste limité dans son contenu (la possession ou non de biens immobiliers par exemple n'étant pas décelable par ce biais). En cas de « hit », le ministère avertit l'établissement financier concerné qui, dès publication officielle de la liste, a l'obligation de geler les fonds dont il dispose. Dans le cadre de ces contrôles préalables, les autorités précisent qu'un accès à la Base nationale de données patrimoniales (BNDP) est possible (avec un accès direct pour Tracfin), même si cela ne semble pas être la pratique¹¹².

542. Il ressort des éléments d'information collectés pendant la visite sur place que les établissements bancaires français disposent en général de moyens de gestion des listes publiées dans le cadre des sanctions financières internationales. Leur attention a d'ailleurs été attirée par le ministre chargé de l'économie, lequel a écrit en novembre 2009 aux organisations professionnelles représentant les établissements de crédit et les entreprises d'investissement, les sociétés d'assurance et les mutuelles afin de leur expliquer le dispositif général de gel en France. Les autorités se reposent dans une certaine mesure sur une pro-activité (même si elle est stimulée) des établissements financiers et de leurs organisations professionnelles en mettant à la disposition de ces derniers une adresse Internet dédiée relativement pédagogique (sur cette

¹¹² Cette base enregistre notamment les mutations immobilières à titre onéreux et les donations. En matière mobilière, ce fichier comporte les informations concernant le descriptif et la valeur du bien, l'identité du bailleur pour les opérations portant sur un fonds de commerce, l'identité de la personne morale dont les droits sociaux font l'objet d'une transaction. (cf. arrêté du 11 avril 2005, modifié par l'arrêté du 12 avril 2010).

page figure notamment la liste consolidée élaborée au niveau européen¹¹³) et en se reposant dans une très large mesure sur le principe de « nul n'est censé ignorer la loi »¹¹⁴. Si cette mise à disposition d'une information complète et claire est utile, il apparaît à l'équipe d'évaluation que les autorités devraient réfléchir à des mécanismes de diffusion des listes plus entreprenants que la publication des listes sur Internet (par exemple, un système de souscription en ligne qui signale instantanément aux abonnés tout changement opéré sur les listes publiées ou une communication systématique par messagerie électronique des autorités de contrôle à leurs assujettis lors de tels changements). La France s'est ainsi dotée d'un système de communication au secteur financier relativement élaboré et efficace, même s'il ressort des entretiens lors de la visite sur place qu'une sensibilisation plus systématique et régulière du secteur financier non bancaire (de type changeurs manuels) est toujours nécessaire. Le critère C.III.5 est rempli.

Existence d'instructions claires aux institutions financières et aux autres personnes ou entités susceptibles de détenir des fonds ou autres biens visés (C.III.6)

543. Dès que les personnes assujetties constatent que le nom d'un client personne physique ou morale figure sur une liste (européenne ou nationale), le gel doit intervenir immédiatement, en principe sans intervention ou instruction quelconque des autorités. La Direction Générale du Trésor est pourtant compétente pour connaître des questions liées notamment à l'existence d'homonymies ou à l'interprétation des textes et le ministère de l'Économie assure une ligne d'assistance qui permet de répondre aux questions posées par les opérateurs, notamment en cas de « hit ». Dans ce cas, l'entité assujettie fait appel aux conseils de la DG Trésor et suspend simultanément la transaction avant confirmation (donc gel) ou infirmation (donc continuation de la relation d'affaires ou de la transaction) des autorités sur la qualité de ce « hit ». Ce type d'instruction est donc basé sur une approche au cas par cas et se déclenche autant que de besoin.

544. En dehors de cette approche au cas par cas, il n'existe pas en tant que tel (au sens du critère C.III.6) d'instructions aux institutions financières et aux autres personnes ou entités susceptibles de détenir des fonds ou autres biens visés. Les autorités françaises renvoient aux notions de gel telles que reprises dans les règlements européens, la loi française et les « *Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE* » du 24 avril 2008 mentionnées plus haut (et régulièrement mises à jour) qui contiennent des informations utiles pour les autorités mais aussi pour les professionnels confrontés aux obligations de gel des avoirs. Les autorités devraient envisager d'y faire référence plus volontiers. Les obligations découlant de la loi du 23 janvier 2006 ne sont pas explicitées non plus en dehors des détails repris au CMF

¹¹³ http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/consol-list_en.htm

¹¹⁴ Ce célèbre adage ne signifie pas que tout citoyen est censé connaître l'ensemble des textes législatifs et réglementaires (décrets, circulaires...) existant dans l'ordre juridique français. Cet adage représente en fait une fiction juridique, c'est-à-dire un principe dont on sait la réalisation impossible, mais qui est nécessaire au fonctionnement de l'ordre juridique. Ici, la fiction est évidente : personne ne peut connaître l'ensemble des lois. Mais dans le même temps, cette fiction est éminemment nécessaire. En effet, si elle n'existait pas, il suffirait à toute personne poursuivie sur le fondement d'une loi d'invoquer (et même de prouver) son ignorance du texte en cause pour échapper à toute sanction. On comprend que les règles perdraient toute efficacité devant la facilité avec laquelle on pourrait se soustraire à leur application. Toutefois, aujourd'hui, cet adage est fréquemment évoqué pour regretter l'absence de sécurité juridique à laquelle sont confrontés les citoyens. Le Conseil constitutionnel, conscient de ce problème, a dans une décision de 1999 créé un nouvel objectif de valeur constitutionnelle : l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi. C'est pourquoi l'information publique a été développée, notamment en lien avec la question du gel des avoirs.

(notamment dans la partie réglementaire). Seul un courrier très ciblé envoyé en novembre 2009 à certaines associations professionnelles du secteur financier a visé à expliciter les modalités de mise en œuvre du dispositif de gel en France. Aucune initiative de cet ordre n'a été prise à l'encontre des entreprises et professions non financières alors qu'il ressort clairement des entretiens lors de la visite sur place que ces professions (en dehors des officiers publics ministériels de par leur statut) semblent peu ou pas au courant de leurs obligations dans ce domaine. Ceci est d'autant plus vrai dans les territoires situés en outre-mer, du fait en partie de leur éloignement. Le critère C.III.6 est imparfaitement rempli.

Procédures d'examen en temps voulu des demandes de retrait de liste des personnes visées et de dégel des fonds ou autres biens de personnes ou entités retirées des listes (C.III.7)

545. Les procédures mises en œuvre dépendent de l'autorité qui est à l'origine de la mesure de gel.

546. S'agissant des personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaïda et aux Taliban découlant des résolutions S/RES/1267(1999) et suivantes, la résolution 1730(2006) du Conseil de sécurité a créé un point focal, qui reçoit directement les demandes des personnes et entités visées par une mesure de gel au titre de la résolution 1267. Ce dispositif est caduc depuis 2009, suite à la nomination d'un médiateur, prévue par la résolution 1904 (2009), qui a vocation à recevoir les requêtes de radiation et à assister le Comité dans l'examen des requêtes correspondantes. Il va dans le sens d'une amélioration des procédures de radiation dans la mesure où il permettra de fluidifier les échanges entre la personne ou l'entité qui sollicite sa radiation de la liste et le Comité des sanctions.

547. A la suite de l'arrêt rendu le 3 septembre 2008 par la Cour de justice des Communautés européennes dans les affaires jointes Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation qui a annulé le règlement (CE) n. 881/2002 pour autant qu'il concernait les intéressés, celui-ci a été révisé (*cf. supra*) afin d'instituer une procédure d'inscription sur la liste garantissant que les droits fondamentaux de la défense et en particulier celui d'être entendu soient respectés (*cf. supra*). La DG Trésor indique sur son site internet les modalités de recours auprès du Conseil et de la Commission, et donne également le moyen de contacter d'autres autorités européennes non directement concernées par la mesure de gel mais pouvant être concernées par les atteintes aux droits de l'Homme, comme le Parlement européen ou la Cour de Justice.

548. S'agissant des personnes et entités visées par le règlement européen (ce) n°2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001, elles peuvent formuler auprès du Conseil une demande de radiation, en lui fournissant les éléments à l'appui de leur requête (recours gracieux), ou introduire un recours devant le Tribunal de première Instance des Communautés européennes (recours juridictionnel) (*cf. supra*).

549. En ce qui concerne les personnes et entités visées par une mesure nationale de gel au titre de l'article L.562-1 du code monétaire et financier, lors de la notification individuelle de la mesure de gel, le ministre de l'économie informe la personne visée par une mesure de gel des recours gracieux et contentieux dont il dispose, des modalités de saisine et des délais. Le requérant peut faire appel de la mesure de gel devant le tribunal administratif. Le Ministère publie également sur son site internet une information précisant l'autorité française devant être saisie d'une telle demande. Les personnes souhaitant entamer une procédure de radiation de la liste nationale doivent contacter le ministère de l'Économie.

550. Les informations relatives aux demandes de retrait de liste des personnes visées et de dégel des fonds ou autres biens de personnes ou entités retirées des listes sont disponibles sur le site Internet du ministère de l'économie, quelle que soit l'autorité à l'origine de la mesure de gel. Au cas où les autorités françaises décident de renforcer leur communication en matière de gel des avoirs auprès des professions assujetties, une publicité plus systématique pourrait être faite autour des demandes de retrait de liste des

personnes visées et de dégel des fonds ou autres biens de personnes ou entités retirées des listes. Le critère C.III.7 est rempli.

Procédures efficaces et portées à la connaissance du public pour débloquer dans les meilleurs délais les fonds ou autres biens de personnes ou entités affectées par inadvertance par un mécanisme de gel (C.III.8)

551. Les autorités françaises ont indiqué que la consultation préalable du fichier FICOPA entreprise par le ministère de l'économie permet de s'assurer de l'identité de la personne visée par une mesure de gel et de vérifier l'existence ou non d'homonymies. Dans le cas où une personne ou une entité se trouve affectée par inadvertance par une mesure de gel, la DG Trésor est compétente pour traiter ce cas de figure et demander au détenteur des fonds de procéder le cas échéant au déblocage des fonds. Les autorités indiquent que cette procédure a été notifiée aux professionnels. Elle mériterait d'être intégrée dans un projet de communication auprès des professions assujetties plus systématique en matière de gel des avoirs (cf. commentaire en lien avec les critères C.III.5 et C.III.7). Malgré cette réserve, le critère C.III.8 est rempli.

Accès à des fonds ou autres biens gelés aux termes de la Résolution S/RES/1267(1999) et en conformité avec la Résolution S/RES/1452(2002) (C.III.9)

552. S'agissant des personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaïda et aux Taliban découlant des résolutions S/RES/1267(1999) et suivantes, le règlement (ce) n°881/2002 du 27 mai 2002, tel que modifié par le règlement (ce) n°561/2003 du Conseil du 27 mars 2003 contient un article 2 bis relatif aux dégels des sommes visant à couvrir des dépenses à caractère humanitaire. Les autorités compétentes nationales peuvent dégeler les sommes : (i) nécessaires à des dépenses de base, y compris celles qui sont consacrées à des vivres, des loyers ou des remboursements de prêts hypothécaires, des médicaments et des frais médicaux, des impôts, des primes d'assurance et des services collectifs; (ii) destinés exclusivement au paiement d'honoraires professionnels raisonnables et au remboursement de dépenses correspondant à des services juridiques; iii) destinés exclusivement au paiement de charges ou frais correspondant à la garde ou à la gestion de fonds ou ressources économiques gelés, ou iv) nécessaires pour des dépenses extraordinaires.

553. La décision doit être notifiée au Comité des sanctions, et dans le cas de l'utilisation des fonds établie en vertu des alinéas i), ii) et iii), si le Comité des sanctions n'a pas pris de décision contraire à l'issue de la période obligatoire de trois jours ouvrables, ou, dans le cas de l'utilisation des fonds établie en vertu du point iv), si le Comité des sanctions a approuvé cette utilisation, l'exemption est accordée.

554. Toute personne souhaitant bénéficier de ces dispositions adresse sa demande à l'autorité compétente pertinente de l'État membre recensée dans l'annexe II. L'autorité compétente indiquée à l'annexe II est tenue de notifier, par écrit, à la personne qui a présenté la demande ainsi qu'à tout(e) autre personne, entité ou organisme reconnu(e) comme étant directement concerné(e) si la demande a été accordée. L'autorité compétente informe également les autres États membres de l'octroi ou non de la dérogation demandée. En ce qui concerne la France, l'autorité compétente est le ministère de l'économie. De telles mesures n'ont pas été testées en France. Le critère C.III.9 est rempli.

Procédures permettant de contester une mesure de gel en vue de son réexamen par un tribunal (C.III.10)

555. S'agissant des personnes et entités visées par le Règlement n°881/2002, celles-ci ont la possibilité de recourir contre le règlement précité dans les conditions de droit commun applicables aux décisions européennes, à savoir la saisine du Tribunal de première Instance des Communautés européennes. Cette procédure a notamment été mise en œuvre par M. Kadi et la fondation al-Barakaat. Suite à l'arrêt rendu le

3 septembre 2008 par la Cour de justice des Communautés européennes dans les affaires jointes évoquées ci-dessus, le règlement du Conseil du 22 décembre 2009 institue une procédure d'inscription sur la liste garantissant que les droits fondamentaux de la défense sont respectés (*cf. supra*).

556. S'agissant des personnes visées par le règlement (ce) n°2580/2001, celles-ci peuvent recourir contre le règlement précité dans les conditions de droit commun applicables aux décisions européennes, à savoir la saisine du Tribunal de première Instance des Communautés européennes. Cette procédure a notamment été mise en œuvre par l'Organisation des Moudjahidines du peuple d'Iran, avant qu'elle ne soit radiée de la liste en janvier 2009, ou encore par le PKK.

557. S'agissant des personnes visées par une mesure nationale au titre de l'article L.562-1 du code monétaire et financier, le droit administratif régissant les décisions individuelles prises par arrêté d'un ministre sont pleinement applicables : a) la personne visée par une mesure individuelle de gel peut former un recours gracieux à l'encontre de la décision auprès du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ; b) la décision peut être contestée devant le tribunal administratif de Paris dans les deux mois suivants la notification de la décision ; c) ces modalités de recours sont indiquées dans la lettre de notification. De telles mesures n'ont pas été testées en France. Le critère C.III.10 est rempli.

Gel, saisie et confiscation dans d'autres circonstances (C.III.11)

558. La réglementation française en matière de confiscation et de saisie est d'application générale et les mesures en place dans le cadre de la recommandation 3 s'appliquent donc aux fonds ou autres biens liés au terrorisme en dehors de ceux visés par les résolutions 1267 et 1373. Les lacunes identifiées à la Recommandation 3 s'appliquent donc en matière de gel, de saisie et de confiscation de fonds ou autres biens liés au terrorisme en dehors de l'application des résolutions 1267 et 1373. Le critère C.III.11 est imparfaitement rempli même si l'adoption de la loi du 9 juillet 2010 vise à corriger les lacunes identifiées à la Section 2.3 du rapport).

Protection des droits des tiers (C.III.12)

559. Le nouvel article 6 du règlement (CE) no. 881/2002 exonère de toute responsabilité les personnes physiques ou morale, l'entité ou l'organisme ainsi que sa direction ou employés qui exécutent de bonne foi un gel des fonds ou refusent d'en autoriser la mise à disposition, sauf si il est établi que le gel résulte d'une négligence. Le règlement (CE) no. 2580/2001 est silencieux sur la protection des tiers agissant de bonne foi. Les tiers de bonne foi peuvent saisir la Cour de justice des Communautés européennes.

560. S'agissant des personnes visées par une mesure nationale de gel, l'article L.562-9 dispose que: « L'État est responsable des conséquences dommageables de la mise en œuvre de bonne foi, par les organismes financiers et les personnes mentionnés à l'article L. 562-1, leurs dirigeants ou leurs préposés, des mesures de gel ou d'interdiction prévues à l'article L. 562-1. Aucune sanction professionnelle ne peut être prononcée à l'encontre de ces organismes et ces personnes, leurs dirigeants ou leurs préposés ». Il convient de noter qu'aux termes de l'article L 562-7, les mesures de gel sont opposables à tout créancier et à des tiers pouvant invoquer des droits sur les avoirs considérés. Le critère C.III.12 est rempli.

Dispositions permettant un suivi efficace du respect des lois, règles ou réglementations pertinentes régissant les obligations prévues par la RS.III (C.III.13)

561. L'article 10 du règlement 881/2002 prévoit que chaque État membre détermine les sanctions qui doivent être imposées en cas de violation du règlement. Ces sanctions doivent être efficaces, proportionnelles et dissuasives. Chaque État membre est tenu d'engager une procédure à l'encontre de toute

personne physique ou morale, de toute entité ou de tout groupe relevant de sa juridiction en cas de violation par cette personne, cette entité ou ce groupe de l'une quelconque des interdictions prévues par le règlement. L'article 12 du règlement 2580/2001 prévoit des dispositions similaires.

562. L'infraction aux règlements n°881/2002 (Al Qaida) et 2580/2001 (liste UE) est sanctionnée par l'article L.459-1 du code des douanes. Cet article est mis en œuvre par le ministre chargé de l'économie. Il sanctionne les personnes physiques responsables de l'action et peut également sanctionner la personne morale elle-même. Il prévoit les dispositions suivantes : *« quiconque aura contrevenu ou tenté de contrevenir à la législation et à la réglementation des relations financières avec l'étranger [...] sera puni d'une peine d'emprisonnement de cinq ans, de la confiscation du corps du délit, de la confiscation des moyens de transport utilisés pour la fraude et d'une amende égale au minimum au montant et au maximum au double de la somme sur laquelle a porté l'infraction ou la tentative d'infraction. Est puni des mêmes peines le fait, pour toute personne, de contrevenir ou de tenter de contrevenir aux mesures de restriction des relations économiques et financières prévues par la réglementation communautaire [...]. Les personnes morales peuvent être déclarées responsables pénalement [...] des infractions mentionnées au I et au I bis. Les peines encourues par les personnes morales sont l'amende, selon les modalités prévues par l'article 131-38¹¹⁵ du code pénal ainsi que les peines mentionnées par l'article 131-39¹¹⁶. Sera punie d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 450 euros à 225000 euros toute personne qui aura incité par écrit, propagande ou publicité à commettre une des infractions visées au I ci-dessus, que cette incitation ait été ou non suivie d'effet. Les personnes condamnées pour infractions à la législation et à la réglementation relatives aux relations financières avec l'étranger sont, en outre, déclarées incapables d'exercer les fonctions d'agents de change, d'être électeurs ou élus aux chambres de commerce, tribunaux de commerce et conseils de prud'hommes, tant et aussi longtemps qu'elles n'auront pas été relevées de cette incapacité. Les tribunaux ordonneront, en outre, que leurs décisions portant condamnation seront, aux frais des personnes condamnées, insérées en entier ou par extraits dans les journaux qu'ils désigneront ».*

563. L'infraction au dispositif national de gel d'avoirs est sanctionnée par l'article L574-3 du code monétaire et financier. Cet article du code monétaire et financier renvoie aux mêmes peines que celles encourues pour les infractions à la réglementation européenne.

564. Les personnes devant mettre en œuvre une mesure de gel d'avoirs sont par ailleurs soumises au contrôle interne de leurs autorités de contrôle : l'article L. 561-36 dispose que le contrôle des obligations prévues en matière de blanchiment et de financement du terrorisme et, le cas échéant, le pouvoir de sanction en cas de non-respect de celles-ci sont assurés par les autorités administratives compétentes. Toutefois, il ne semble pas qu'un contrôle du respect des obligations au titre de la Recommandation spéciale 3 s'exerce en pratique, notamment eu égard aux professions non financières. A ce titre, le critère C.III.13 est imparfaitement rempli.

¹¹⁵ « Le taux maximum de l'amende applicable aux personnes morales est égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques par la loi qui réprime l'infraction. Lorsqu'il s'agit d'un crime pour lequel aucune peine d'amende n'est prévue à l'encontre des personnes physiques, l'amende encourue par les personnes morales est de 1 000 000 Euros ».

¹¹⁶ Cf. section 2.1 du rapport.

Éléments complémentaires (C.III.14 et C.III.15)

565. La France s'est engagée à mettre en œuvre les Meilleures Pratiques internationales applicables à la Recommandation spéciale III.

566. Le règlement n°2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001 contient des dispositions permettant les dégelés de sommes à caractère humanitaire. L'article 5.2. stipule que : « *les autorités compétentes des États membres énumérées à l'annexe peuvent, de manière ponctuelle et selon les modalités qu'elles estiment nécessaires pour prévenir le financement d'actes de terrorisme, autoriser: l'utilisation de fonds gelés pour la couverture de besoins humanitaires essentiels, y compris notamment les paiements pour l'alimentation, les médicaments, le loyer ou le remboursement hypothécaire pour le domicile familial et les honoraires et frais de soins de santé pour les membres de cette famille. Les demandes d'autorisations sont présentées à l'autorité compétente de l'État membre sur le territoire duquel les fonds, autres avoirs financiers ou autres ressources économiques ont été gelés* ».

567. S'agissant des personnes et entités visées par une mesure nationale de gel au titre de l'article L.562-1 du code monétaire et financier, le décret no. 2010-22 du 7 janvier 2010 relatif aux conditions d'application des mesures de gel des avoirs prévoit les conditions dans lesquelles une personne visée par une mesure de gel peut prétendre à un dégel conditionné au titre des dépenses à caractère humanitaire. Ainsi lorsqu'une mesure de gel des fonds, instruments financiers et ressources économiques est prise par le ministre chargé de l'économie, le ministre peut autoriser dans les conditions qu'il juge approprié, la personne, l'organisme ou l'entité qui en fait l'objet, sur sa demande, à disposer mensuellement, dans la limite des fonds, des instruments financiers ou des ressources économiques disponibles, d'une somme d'argent, fixée par le ministre chargé de l'économie, destinée à couvrir les frais de fonctionnement ou les frais de maintien du foyer familial, les frais exceptionnels ainsi que les frais d'assistance juridique, préalablement justifiés ». Le ministre de l'économie peut, également dans les conditions qu'il juge appropriées, autoriser la personne, l'organisme ou l'entité visé par une mesure de gel à vendre ou à céder les biens mentionnés à l'article L.562-4 du code monétaire et financier dont il dispose à la condition que le produit tiré de cette vente ou de cette cession soit lui-même gelé.

568. Ces mesures sont conformes à l'esprit de la résolution 1452.

Statistiques en lien avec la Recommandation spéciale III et appréciation de l'effectivité

569. Selon les statistiques fournies 21 comptes ont été gelés, pour un montant total de 91 578 EUR. Ces chiffres comprennent à la fois les personnes et entités gelées dans le cadre des résolutions 1267 et 1373. Même si les montants gelés sont relativement faibles, le nombre de comptes gelés suggère que la procédure mise en place fonctionne d'une manière assez satisfaisante pour ce qui est du secteur bancaire. L'efficacité du dispositif n'est pas démontrée par contre en ce qui concerne le secteur financier non bancaire et les entreprises et professions non financières.

Appréciation de la conformité globale

570. Les lacunes identifiées dans le cadre des règlements 881/2002 et 2580/2001 sont valables dans le contexte français puisque le régime de gel des avoirs repose dans une grande mesure sur les instruments juridiques adoptés au niveau de l'Union européenne. En réponse aux obligations qui découlent de la résolution 1373(2001), la France a, en sus de son dispositif judiciaire, également recours à un régime national de gel des avoirs à l'encontre de fonds de terroristes présents ou agissant en France et utilise les mécanismes de coopération policière et judiciaire à l'encontre des terroristes ou entités terroristes qualifiés « d'internes à l'UE ». Enfin, les instructions au secteur financier, au secteur non-financier et plus

généralement aux autres personnes ou entités susceptibles de détenir des fonds ou autres biens visés manquent généralement d'efficacité et de lisibilité.

2.4.2 *Recommandations et Commentaires*

571. La France devrait avoir à sa disposition des mesures permettant le gel des fonds ou autres biens possédés par des terroristes ou entités terroristes n'ayant pas de lien à l'extérieur de l'UE. La France devrait faire un usage plus large de son dispositif de gel administratif des avoirs. Il semble que les autorités devraient porter une attention particulière à la sensibilisation des professions assujetties à leurs obligations de gel (notamment les professions non financières), à ce qu'elles impliquent en réalité, notamment eu égard aux risques encourus en cas de non conformité (au titre notamment de la responsabilité pénale et disciplinaire). Les autorités devraient également mettre en place un contrôle du respect des obligations découlant des règlements communautaires et des lois nationales en matière de gel des avoirs terroristes pour ce qui concerne le secteur financier non bancaire et les entreprises et professions non financières.

2.4.3 *Conformité avec la Recommandation Spéciale III*

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
SR.III	PC	<p><i>Mise en œuvre de la S/RES/1267</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • La situation envisagée par la résolution onusienne de gel des avoirs dans les cas de contrôle ou détention de fonds par des personnes agissant au nom des personnes ou entités visées ou sur leurs instructions n'est pas couverte par la législation européenne; le caractère supplétif de la loi française sur ce point n'a pas été clairement établi ; • Les délais d'adoption des règlements européens visant à reprendre les modifications portées à la liste publiée par la Comité 1267 peuvent être relativement longs ; le caractère supplétif de la loi française sur ce point n'a pas été clairement établi ; <p><i>Mise en œuvre de la S/RES/1373</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Bien que la France dispose d'un système de gel administratif national, elle ne l'utilise pas à l'encontre des terroristes qualifiés « d'internes à l'UE »; <p><i>Procédures efficaces pour examiner les initiatives prises au titre de mécanismes de gel des autres pays</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • L'efficacité des procédures d'examen des initiatives prises au titre des mécanismes de gel des autres pays afin, le cas échéant, de leur donner effet, n'a pas pu être démontrée ; <p><i>Instructions aux institutions financières et aux autres personnes susceptibles de détenir des fonds</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Les instructions existantes sont d'ordre très général et manquent de lisibilité, notamment eu égard aux professions non financières ; <p><i>Autres lacunes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Il ne semble pas qu'un contrôle du respect des obligations au titre de la Recommandation spéciale 3 s'exerce en pratique, notamment eu égard aux professions non financières.

Autorités

2.5 La Cellule de Renseignements Financiers et ses fonctions (R.26)

2.5.1 Description et Analyse

Recommandation 26

Général

572. Créé en tant que cellule de coordination chargée du traitement, du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins par un décret du 9 mai 1990, la cellule Tracfin (Traitement du **R**enseignement et de l'**A**ction contre les **C**ircuits **F**INanciers clandestins) a constitué dès ses origines une structure majeure de surveillance des flux financiers. C'est la loi du 12 juillet 1990 qui a clairement défini ses attributions en matière de lutte contre le blanchiment et lui a conféré son statut de cellule de renseignements financiers. Son activité opérationnelle a véritablement démarré en 1991, avec la parution du décret du 13 février 1991 fixant les conditions d'application de la loi du 12 juillet 1990.

573. Service placé à l'origine sous la direction du Directeur Général des Douanes et Droits Indirects, la cellule Tracfin a été érigée par décret n°2006-1541 du 12 décembre 2006 en « service à compétence nationale¹¹⁷ » (SCN), sous la double-tutelle administrative du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi et du ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Réforme de l'État (cf. infra l'analyse du critère 26.6 et la question de l'autonomie de Tracfin).

574. Cette transformation de la cellule en service autonome a eu pour objet d'adapter Tracfin à l'évolution de la lutte anti-blanchiment française marquée par une augmentation du nombre de déclarations de soupçon (DS) et la nécessité d'assurer une collaboration plus étroite avec les professions déclarantes et leurs autorités de contrôle. A cette occasion, l'organisation de Tracfin a été restructurée avec la création de nouveaux départements et ses effectifs ont été augmentés à hauteur de 15 postes supplémentaires (cf. infra).

575. La dernière étape en date de l'évolution du SCN Tracfin est marquée par la transposition de la 3ème directive européenne relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et l'adoption de l'ordonnance du 30 janvier 2009. L'ordonnance de transposition a veillé à développer en particulier les possibilités légales pour Tracfin à accéder aux informations administratives et judiciaires et à diffuser les données qu'il agrège ainsi qu'à conforter son « droit d'opposition ». Elle a été aussi l'occasion de réécrire les dispositions définissant les missions du service et les prérogatives qui s'y attachent, afin de gagner en cohérence et lisibilité.

¹¹⁷ Ces services se situent à mi-chemin entre les administrations centrales et les administrations déconcentrées. En effet, il s'agit de services dont les attributions ont un caractère national – à la différence des services déconcentrés –, et dont l'exécution ne peut être déléguée à un échelon territorial. Mais ils se distinguent également des services centraux, car leurs missions ont un « caractère opérationnel ». Les services à compétence nationale ont été mis en place par le décret du 9 mai 1997 dans un souci de réorganisation de l'administration.

576. Les dispositions légales et réglementaires régissant l'organisation et les missions de Tracfin sont reprises aux articles L. 561-23 à L. 561-31 du CMF et aux articles R.561-13 à R. 561-20 du CMF. Tracfin est une CRF de type administratif, co-fondatrice en 1995 du Groupe Egmont des cellules de renseignement financier.

Centre national pour recueillir, analyser et transmettre les déclarations d'opérations suspectes (C.26.1)

Présentation générale des missions de la CRF

577. Depuis sa création en 1990, Tracfin est le centre unique et national pour recevoir les déclarations de soupçon des professions assujetties au dispositif de LAB/FT. Conformément à l'article L. 561-23 du CMF, Tracfin, la cellule de renseignement financier française, reçoit les déclarations prévues à l'article L. 561-15 dites « déclarations de soupçon » (DS) selon la terminologie française en usage ainsi que les autres informations obtenues (cette liste est limitative):

- 1) des professions déclarantes dans le cadre du droit de communication exercé par Tracfin (i.e. les pièces conservées en application du III de l'article L.561-10 et des articles L.561-12 et L.561-13),
- 2) des administrations de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des organismes de sécurité sociale et de toute autre personne chargée d'une mission de service public,
- 3) de l'autorité judiciaire, des juridictions financières,
- 4) des autorités de contrôle et les ordres professionnels,
- 5) des CRF étrangères.

578. Tracfin a pour mission de recueillir, analyser, enrichir et exploiter tout renseignement propre à établir l'origine ou la destination des sommes ou la nature des opérations ayant fait l'objet d'une déclaration de soupçon ou d'une information reçue des entités citées précédemment (L. 561-23 du CMF)¹¹⁸. Lorsque ses investigations mettent en évidence des faits susceptibles de relever du blanchiment du produit d'une infraction punie d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou du financement du terrorisme, Tracfin saisit le procureur de la République par note d'information (L. 561-23 du CMF). Tracfin peut également communiquer des informations à l'administration des douanes, aux services de police judiciaire, aux services de renseignement spécialisés, à l'administration fiscale et aux cellules de renseignement financier étrangères en ce qui concerne les éléments d'information relevant de leurs compétences respectives (L. 561-29 du CMF). L'ordonnance du 30 janvier 2009 adjoint une nouvelle mission institutionnelle à Tracfin : il lui appartient désormais de diffuser aux professionnels assujettis et à leurs autorités de contrôle « les informations dont il dispose sur les mécanismes de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme » (article L.561-35).

579. Tracfin peut ainsi initier une enquête sur la base d'une information régulièrement reçue, toutes origines confondues (déclaration d'un assujetti, information communiquée par l'autorité judiciaire, les juridictions financières, une administration, une autorité de contrôle, un homologue étranger ou un officier

¹¹⁸ « Ce service recueille, analyse, enrichit et exploite tout renseignement propre à établir l'origine ou la destination des sommes ou la nature des opérations ayant fait l'objet d'une déclaration mentionnée à l'article L.561-15 ou d'une information reçue au titre des articles L.561-26, L.561-27, L.561-30 ou L.561-31 ».

de police judiciaire). La prohibition de l'auto-saisine demeure dans l'ordonnance de janvier 2009 : le service ne peut pas davantage travailler sur la base d'éléments portés à sa connaissance par des personnes physiques ou morales qui ne relèvent pas de l'article L.561-2 et qui n'ont pas la qualité de chargés de mission de service public.

Mission de collecte et de traitement des déclarations de soupçon

580. Les déclarations de soupçon et les autres informations reçues par Tracfin sont saisies manuellement ou par lecture optique dans le système d'information du service appelé STARTRAC (cf. infra). Les autorités ont indiqué que cette saisie est opérée dans un délai inférieur ou égal à 72 heures suivant la réception de l'information. L'intégration des informations issues des DS dans la base de données est opérée par la cellule de saisie de la Division d'analyse du renseignement et de la documentation (DARD, cf. infra).

581. À l'issue de cette saisie, les informations reçues sont systématiquement analysées par les agents de la DARD dédiée à cette fonction avant d'être traitées selon les orientations suivantes : (1) l'information reçue peut être mise en pré-enquête (cf. infra). À l'issue de ces recherches, l'information peut être mise en attente ou dirigée en enquête afin de faire l'objet d'investigations complémentaires. Cette information aboutira ensuite, soit à une externalisation auprès des destinataires habilités, soit à une mise en attente dans le système informatique de Tracfin ; (2) l'information peut également être proposée directement en enquête (cf. infra) ; (3) l'information peut enfin être mise directement en attente (et non classée). Cela concerne les déclarations qui ne semblent pas être exploitables, tout au moins au moment de leur réception. La base de données garde également la trace des déclarations qui ont fait l'objet d'une enquête mais qui n'ont pas abouti en note d'information à la justice. Les déclarations sont conservées pendant dix ans et à ce terme, sont automatiquement purgées de la base de données.

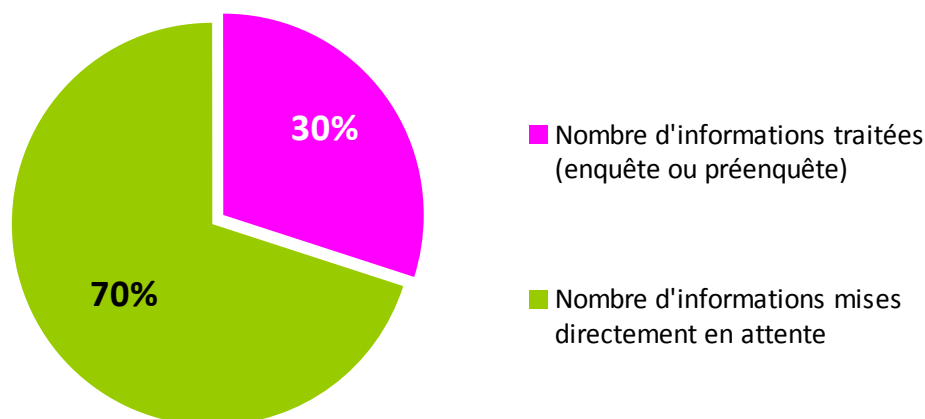
582. Soit directement, soit à l'issue d'un travail de pré-enquête effectué par la DARD, les déclarations et les informations destinées à faire l'objet d'investigations approfondies sont transmises aux divisions d'enquêtes selon des critères géographiques et/ou fonctionnels. Ce travail de pré-enquête commence par une étape de recoupements au sein de la documentation propre au service pour déterminer d'éventuelles connexions individuelles ou opérationnelles entre les multiples dossiers. Elle se poursuit par la consultation des bases pertinentes auxquelles elle a accès (cf. infra, critère C.26.3), y compris via Internet. Par l'entremise de l'OCRGDF, Tracfin accède aux informations nominatives conservées dans les fichiers de la police nationale et peut obtenir de l'administration des douanes les éléments documentaires qu'elle maîtrise. La DARD exerce donc un rôle d'analyse et d'orientation des DS et des informations dont Tracfin est le destinataire, en ceci qu'elle sélectionne en amont les DS mises en enquête et celles mises en attente.

583. A propos de l'organisation qui entoure le traitement des DS, l'équipe d'évaluation souhaite formuler les remarques suivantes. L'organisation de Tracfin repose sur une analyse à deux niveaux : une analyse primaire et humaine effectuée par les analystes de la DARD de toutes les déclarations reçues, puis une orientation vers les divisions d'enquêtes des dossiers méritant une analyse approfondie. L'objectif est de permettre aux analystes des divisions d'enquêtes de consacrer leur travail d'analyse approfondie aux dossiers qui le méritent. Dans cette organisation, il est toutefois important qu'ils ne restent pas totalement étrangers à la sélection des dossiers dans la mesure où ils sont en contact régulier avec les professions assujetties et ont la responsabilité de gérer leur « portefeuille » de déclarants (situation au moment de la visite sur place). Les évaluateurs estiment qu'il est donc primordial que le schéma d'organisation de Tracfin assure une synergie entre le travail d'orientation et d'analyse primaire effectué par la DARD et les fonctions d'analyse approfondie assumées par les analystes des divisions d'enquêtes.

584. Une fois qu'une DS a été « mise en enquête », les analystes des divisions d'enquêtes¹¹⁹ mettent en œuvre les pouvoirs légaux de Tracfin, c'est-à-dire le droit de communication auprès des professions déclarantes (cf. critère C.26.4), des administrations étatiques et territoriales, des personnes chargées d'une mission de service public et le droit d'interrogation des CRF étrangères (cf. critère C.26.3). Si à l'issue de l'enrichissement de la déclaration de soupçon ou des autres informations reçues par le service, ces analystes, en étroite collaboration avec leur chef de division, estiment que les faits sont susceptibles de relever du blanchiment ou du financement du terrorisme ou de toute autre infraction rentrant dans le champ d'application de l'obligation déclarative, ils établissent une note d'information synthétisant le résultat de ses actes d'investigation. Cette note d'information est validée par la division d'enquêtes auquel les agents appartiennent et signée par le directeur de Tracfin ou son adjoint par délégation et transmise à l'autorité judiciaire. Le magistrat délégué auprès du service est impliqué dans la finalisation de la note.

585. Les 18104 informations reçues par Tracfin en 2009¹²⁰ ont toutes fait l'objet d'un examen lors de leur intégration dans la base de données du service à l'issue duquel 30 % d'entre elles (5398 informations) ont été orientées vers un processus d'examen approfondi (enquête ou pré-enquête). Par ailleurs, 356 informations ont été « réactivées » au cours de l'année 2009 en vue de leur analyse. Il s'agit d'informations qui avaient été mises en attente et stockées dans la base de données du service mais qui sont apparues comme présentant un lien avec de nouvelles données portées à la connaissance du service. Ces liens ont été créés automatiquement par le système informatique de Tracfin à partir des éléments figurant dans les signalements ou à partir des actes d'investigation des agents. En mai 2010, Tracfin disposait ainsi d'un fichier contenant plus de 110.000 informations. Au total, 5799 informations ont donc fait l'objet d'une orientation en vue de leur analyse approfondie en 2009¹²¹. Au cours de cette même année, le service a achevé l'analyse approfondie de 5321 informations. La ventilation globale des informations analysées et mises directement en attente était comme suit en 2009 (source : *Tracfin*):

**Ventilation globale des informations analysées
et mises directement en attente**



¹¹⁹ Ce rapport distingue les analystes de la DARD des analystes des divisions d'enquêtes. La notion d'analyste a vocation à englober les deux catégories d'agents.

¹²⁰ Tracfin a reçu 18104 informations en 2009, dont 17310 déclarations de soupçon émises par les professionnels, 185 informations des administrations d'État et autorités de contrôle et 609 requêtes de ses homologues étrangers.

¹²¹ 45 informations reçues fin 2008 ont été orientées en enquête ou en pré-enquête en 2009.

586. Il est intéressant de noter la moindre proportion des DS orientées vers un travail d'analyse, 70% d'entre elles étant mises en attente. Les autorités indiquent que la DARD effectue un travail de pré-enquête (consultation des bases de données) pour toutes les déclarations. De fait, toutes les déclarations font l'objet d'un examen lors de leur réception. Pour ces mêmes autorités, la mise en attente ne signifie pas que la DS n'est pas « de bonne qualité ». Les déclarations « mises en attente » sont celles qui, immédiatement ou au terme des investigations menées, ne permettent pas d'exploitation utile (faute d'information exploitable notamment) ou qui ne semblent pas révéler d'activité illicite. Ces déclarations sont néanmoins enregistrées et sont susceptibles d'étayer les recherches menées à l'occasion de déclarations ultérieures. Malgré ces précisions, l'équipe d'évaluation considère que le pourcentage de déclarations mise en attente après l'examen préliminaire est élevé et peut être en soi un indicateur d'une qualité relative ou insuffisante des DS (cf. section 3.7 du rapport).

587. Il est à noter que Tracfin dispose par ailleurs du droit d'opposition à l'exécution d'une transaction qui a fait l'objet d'une déclaration de soupçon. L'ordonnance du 30 janvier 2009 a renforcé de deux manières ce pouvoir dont disposait déjà le service : (1) la durée de blocage des fonds suspects a été étendue de 12 heures à deux jours ouvrables ; (2) le service dispose d'un délai d'un jour ouvrable à compter de la date de réception de la déclaration pour notifier son opposition à l'auteur de la déclaration.

588. L'article L. 561-25 précise que Tracfin peut demander au Président du tribunal de grande instance de Paris de proroger la durée de blocage (ceci n'a jamais été le cas) ou d'ordonner la séquestre provisoire des fonds, titres ou comptes concernés par la déclaration. En pratique, ce droit d'opposition est mis en œuvre avec circonspection dès lors qu'il conduit, de fait, à informer le client dont les fonds ou les opérations sont temporairement bloqués et qu'il constitue une prérogative exorbitante de droit commun. Dans la mesure du possible, Tracfin privilégie la transmission des informations utiles au procureur de la République afin que la procédure de gel des avoirs s'effectue dans un cadre judiciaire (avec les réserves soulignées dans ce rapport en lien avec la Recommandation 3). Dans les autres cas, Tracfin informe systématiquement le procureur de la République de son intention d'exercer son droit d'opposition afin de s'assurer de la bonne coordination des autorités compétentes dans cette procédure.

589. Le droit d'opposition est principalement utilisé dans les cas où les faits sont caractérisés, la personne est défavorablement fichée, le mouvement financier est sur le point d'être réalisé et son exécution rendrait particulièrement difficile, voire impossible, la saisie ultérieure des fonds (ordres de virement sortant vers des pays faiblement coopératifs ou avec lesquels la coopération peut se heurter à des difficultés techniques ou pratiques). En général, la déclaration de soupçon est reçue et traitée dans l'urgence¹²². Cette procédure fait l'objet d'une alerte verbale préalable du déclarant. La décision de bloquer les fonds suspects est prise par le directeur de Tracfin en lien avec les chefs des divisions d'enquêtes, l'analyste et le magistrat conseil chargé d'informer le Parquet compétent pour déclencher par la suite la procédure de gel/confiscation des avoirs.

590. Tracfin a mis en œuvre 4 fois son droit d'opposition en 2008 et 2 fois en 2009 (période du 1^{er} janvier au 31 août). Les montants en jeu s'élevaient respectivement à 2 863 060 EUR et 785 000 EUR. Les analystes sont informés de cette procédure ainsi que les déclarants. L'équipe d'évaluation a été informée

¹²² Étant donné que le droit d'opposition a été étendu à deux jours ouvrables par l'ordonnance du 30 janvier 2009 (au lieu de 12 heures précédemment, les autorités expliquent que la problématique de l'astreinte ne se pose plus et que l'organisation du service (notamment Directeur et/ou Directeur Adjoint joignables à tout moment) permet de répondre en urgence aux professionnels les jours ouvrés.

que ces derniers ont une perception positive de la mise en œuvre limitée qui renforce la protection de la confidentialité de leurs déclarations.

Mission d'externalisation des informations analysées par Tracfin

591. Dans le cadre de l'ordonnance du 30 janvier 2009, les possibilités légales d'externalisation des informations fédérées par Tracfin ont été diversifiées même si l'ordonnance, d'après la lecture des évaluateurs, conserve la prééminence de la mission judiciaire du service. Cette prééminence est contestée par Tracfin qui considère que le législateur a donné à Tracfin, à part égale avec sa mission judiciaire originelle, une mission d'externalisation des informations détenues en son sein. Dans les faits, depuis l'ordonnance de janvier 2009, Tracfin a augmenté le nombre d'informations disséminées aux administrations et autorités de contrôle visées par l'ordonnance (cf. infra)¹²³.

592. *Transmission à l'autorité judiciaire.* L'article L 561-23 du code monétaire et financier prévoit expressément que lorsque les investigations menées par Tracfin « mettent en évidence *des faits susceptibles de relever du blanchiment du produit d'une infraction punie d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou du financement du terrorisme*, et réserve faite de l'hypothèse où la seule infraction est celle définie à l'article 1741 du code général des impôts, [le service Tracfin] en saisit le procureur de la République par note d'information.». Il a été signalé aux évaluateurs que Tracfin transmet au procureur de la République une note d'information, lorsque les investigations du service conduisent à de fortes présomptions d'une infraction sous-jacente à l'infraction de blanchiment pour lequel le code pénal prévoit une peine privative de liberté supérieure à un an ou du financement de terrorisme. Il convient de rappeler que le législateur ne requiert pas de Tracfin qu'il qualifie pénalement les faits appréhendés. Tracfin ne transmet donc pas de dossiers au procureur sur le fondement d'une certitude d'infractions commises mais sur le fondement d'un faisceau d'indices laissant raisonnablement présumer la commission d'infractions. La direction de Tracfin a indiqué que c'est l'instruction qui est donnée aux analystes des divisions d'enquêtes.

593. La transmission au procureur est effectuée dès lors que les conditions légales, reprises à l'article L561-23 du code monétaire et financier, sont remplies. Par ailleurs, le service est soumis aux dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale qui prévoit que tout fonctionnaire qui, « dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs ». La direction de Tracfin indique que la transmission au Procureur de la République sur le fondement de l'article 40 du Code de procédure pénale était surtout utilisée avant la transposition de la 3ème directive européenne, pour les délits sous-jacents qui n'entraient pas dans le champ de la déclaration de soupçon, alors limité à 5 catégories d'infractions ; en pratique, le cumul des deux dispositions permettait à Tracfin de transmettre au procureur de la République un certain nombre de cas dans lesquels la qualification de l'infraction sous-jacente restait hypothétique. Il a été signalé à l'équipe d'évaluation que cette distinction est parfaitement connue des analystes du service. Malgré le haut degré de sophistication de la base de données STARTRAC, Tracfin a indiqué ne pas disposer de statistiques sur les volumes des informations entrantes des autres CRF ni sur les informations des administrations d'État et autorités de contrôle ayant abouti à une transmission en justice. La CRF indique que ces transmissions sont

¹²³ Tracfin indique d'entre 2008 et 2009, ce type de transmission est passé de 128 à 301 par an, soit une augmentation de 135%, qui devrait s'accroître dans les années à venir (à titre d'exemple : 200 transmissions ont été faites au 1er semestre 2010, soit en extrapolant 400 pour l'année 2010, ce qui correspond à une augmentation de 33% par rapport à 2009).

minoritaires. En application de ces dispositions légales, la direction de Tracfin a indiqué que ni le directeur ni aucun autre organe hiérarchique interne ou externe au service n'a donc de pouvoir d'appréciation sur l'opportunité d'une transmission à l'autorité judiciaire dès lors que ces conditions légales sont réunies.

594. Conformément à ce cadre législatif, le processus d'approbation des projets de notes établies par le service Tracfin à destination de l'autorité judiciaire a été décrit comme n'ayant pour seul objet que de s'assurer de leur conformité juridique et technique (caractérisation et qualification des faits, technique rédactionnelle). Ce processus fait intervenir, outre le directeur du Service, le directeur des enquêtes et le conseiller juridique et pour les affaires les plus importantes le directeur-adjoint. Dans la grande majorité des affaires, il a été signalé que leurs observations ne remettent pas en cause le principe de la transmission, mais conduisent à des modifications – de forme ou de fond – du dossier. Ce n'est que dans les rares cas (non chiffrés) où il apparaît que les éléments infractionnels sont insuffisamment caractérisés qu'un projet de note d'information à destination de l'Autorité judiciaire peut être rejeté ; il a été indiqué que ces affaires font systématiquement l'objet d'une discussion collégiale et, depuis l'élargissement des possibilités de transmission d'information par Tracfin, peuvent donner lieu à des transmissions à d'autres autorités (services de police judiciaire, services de renseignement notamment).

595. Les autorités ont signalé ne pas pouvoir chiffrer la durée moyenne de traitement d'une DS et de sa transmission en justice. Elles ont indiqué à ce titre recevoir des autorités judiciaires des signaux plus positifs que par le passé.

596. Transmission aux services de police judiciaire, à l'administration des douanes et des impôts et aux services de renseignement. Cf. informations et analyse au critère C.26.5 infra.

597. Le critère C.26.1 est rempli sous réserve de la question de l'effectivité (cf. infra).

Conseils aux professions assujetties sur la façon d'établir les déclarations de soupçon (C.26.2)

598. Le code monétaire et financier encadre de façon relativement précise les modalités d'établissement et de transmission de la déclaration de soupçon. L'article L. 561-18 du CMF pose un certain nombre de principes :

- la déclaration est établie par écrit ;
- elle peut, par dérogation et à l'exception des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation et des avocats ou avoués près la cour d'appel, être recueillie verbalement par Tracfin, en présence du déclarant ;
- Tracfin accuse réception de la déclaration sauf si l'entité déclarante indique expressément ne pas vouloir être destinataire de cet accusé de réception.

599. Le principe est que la déclaration est établie par écrit. Certains déclarants peuvent appeler leurs correspondants à Tracfin au préalable lorsqu'ils ont un doute sur l'opportunité de faire une déclaration, mais ils doivent toujours transmettre une déclaration écrite en cas de soupçon. Dans certains cas néanmoins, la déclaration peut être recueillie verbalement par Tracfin (article R.561-31 du CMF), même si

ce type de pratique est extrêmement rare (un à deux cas par an) et particulièrement encadré¹²⁴. Tracfin a signalé aux évaluateurs que ce type de déclaration concerne principalement les professions du chiffre et du droit. Il est précisé que la déclaration n'est jamais prise par téléphone et requiert la présence physique du déclarant. La procédure est la suivante : (1) un agent Tracfin accompagné d'un membre de la direction rencontre le déclarant, le plus souvent dans les locaux du service. A la demande du déclarant et pour des raisons de confidentialité, elle peut être recueillie en un autre endroit le cas échéant ; (2) il s'assure de son identité et de sa qualité ; (3) il prend note dans un document écrit, sous contrôle du déclarant, du contenu de la déclaration et il est procédé à l'enregistrement de celle-ci dans le système d'information STARTRAC, sous réserve le cas échéant des mesures particulières de confidentialité susceptibles d'être mises en œuvre. En pratique, dans ce type de circonstances, le déclarant ne souhaite pas recevoir d'accusé de réception.

600. *Modalités d'établissement et contenu de la déclaration de soupçon.* Tracfin met à disposition des professionnels un formulaire de déclaration de soupçon accompagné d'une notice explicative et d'un mode d'emploi, téléchargeables sur son site internet. Les services de Tracfin peuvent apporter aux professionnels l'assistance technique nécessaire à la mise en œuvre de ce procédé en adressant les demandes par courriel à l'adresse suivante: crf.declaration@Tracfin.finances.gouv.fr.

601. Selon le CMF (article R.561-31 créé suite à l'adoption du décret du 2 septembre 2009), la déclaration doit comporter les éléments d'identification et de connaissance du client et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif, les indications concernant l'objet et la nature de la relation d'affaires, le descriptif des opérations concernées ainsi que les éléments d'analyse qui ont conduit la profession déclarante à nouer cette relation. Lorsque la déclaration effectuée en application de l'article L. 561-15 porte sur une opération qui n'a pas encore été exécutée, elle indique le cas échéant son délai d'exécution. Elle est accompagnée de toute pièce ou document justificatif utile à son exploitation. La déclaration dûment signée doit par ailleurs comporter les éléments d'identification et les coordonnées du déclarant et du correspondant de Tracfin habilités. Une nouvelle version de la déclaration de soupçon (dite V2) a été élaborée en 2010¹²⁵ en concertation avec les instances représentatives des professionnels et plus particulièrement avec la Fédération bancaire française dans le cadre d'un groupe de travail dédié. Ce formulaire est utilisable par toutes les catégories de professionnels mentionnés à l'article L 561-2 du CMF.

602. La déclaration (V2) comporte deux sections relatives au contenu des faits et éléments de contexte qui justifient son existence (en dehors de la possibilité de joindre des pièces à cette déclaration) : un rapport de synthèse (motif de la déclaration, période des faits concernés, montant total en jeu, nombre de personnes physiques et morales déclarées, principal instrument financier utilisé, nombre et nature des opérations) ; une partie (rédaction libre) dédiée à l'analyse des faits et indices de blanchiment. Pour chaque personne physique ou morale clairement identifiée et partie prenante au soupçon, le formulaire type permet

¹²⁴ Les lignes directrices adoptées conjointement par Tracfin et la Commission bancaire en 2009 précisent que ce mode de transmission doit être utilisé s'il se justifie par les circonstances de la préparation ou de la réalisation de l'opération en cause, en particulier lorsque la déclaration porte sur une opération dont l'exécution est imminente ; il implique un déplacement, dans les locaux de Tracfin, du déclarant qui remet, le cas échéant, les pièces correspondant à la déclaration qu'il vient effectuer.

¹²⁵ Dans le cartouche « à propos de l'envoi », les professionnels pourront indiquer à partir du menu déroulant à quel titre du code monétaire et financier ils effectuent leur déclaration de soupçon. Six options sont proposées au déclarant qui pourra, notamment, préciser s'il effectue une déclaration au titre d'une suspicion de fraude fiscale ou encore si les opérations qu'il signale concernent des pays et territoires non coopératifs ou le financement du terrorisme.

de collecter de manière structurée les renseignements disponibles relatifs à l'identification précise des personnes ou des supports financiers et les liens entre elles. Il convient de noter que l'analyse des faits dans le formulaire de déclaration se focalise sur la démonstration d'indices de blanchiment, moins clairement sur des indices de financement de terrorisme. Autrement, le formulaire de déclaration apparaît suffisamment clair et étoffé. Les professionnels rencontrés pendant la visite sur place n'ont pas indiqué de difficultés relatives à l'utilisation du formulaire de déclaration et n'ont pas exprimé de réserves quant à sa structure (la partie dédiée à l'analyse des faits et indices de blanchiment permettant des commentaires ouverts et structurés librement).

603. Afin de s'assurer de la qualité des déclarations, diverses actions sont menées en amont par Tracfin : les « RV LAB », la tenue de rencontres diverses avec les professionnels ainsi que les contacts bilatéraux réguliers entre les déclarants, leurs correspondants et Tracfin. En 2009, Tracfin a rencontré le secteur bancaire à de nombreuses occasions (dans le cadre d'échanges bilatéraux avec certains établissements ou avec la Fédération bancaire française et des représentants de la sphère bancaire). Des réunions de même nature ont eu lieu dans une moindre mesure avec le secteur des assurances. Par contre, les rencontres avec les établissements relevant du contrôle de l'AMF et la profession des changeurs manuels sont marginales (une à deux par an). La fréquence des réunions avec les professions non financières semble s'accroître, même si la cadence des rencontres avec certaines professions (agents immobiliers, domiciliataires d'entreprises) devrait être sérieusement revue à la hausse¹²⁶. Les autorités indiquent que ces rencontres impliquent non seulement la direction de Tracfin et le département institutionnel mais aussi les personnels des divisions opérationnelles spécialement concernés par la thématique ou par le secteur d'activité. La participation du personnel des divisions d'enquêtes doit être encouragée. Lorsque les déclarations reçues sont incomplètes ou imprécises, le service sollicite des éléments et pièces complémentaires. En pratique, Tracfin a indiqué que la qualité des déclarations est inégale selon les professions déclarantes.

604. Le système français de déclarations de soupçon a prévu une distinction entre les déclarants et les correspondants Tracfin, permettant d'instaurer une relation relativement étroite entre les « correspondants Tracfin » et le service.

605. Le CMF dispose d'une part que l'ensemble des professions mentionnées à l'article L.561-2 doivent communiquer à Tracfin l'identité de leurs dirigeants ou préposés habilités à procéder à la déclaration de soupçon. Il s'agit des « déclarants ». D'autre part, le CMF dispose que ces mêmes professions doivent communiquer à Tracfin l'identité des dirigeants ou préposés chargés de répondre aux demandes de Tracfin adressées dans le cadre de l'exercice de son droit de communication et d'assurer la diffusion aux membres concernés du personnel des informations, avis ou recommandations de caractère général émanant, entre autres, de Tracfin. Il s'agit des « correspondants Tracfin ». Dans certains établissements, notamment de petite taille, le responsable de la LAB/CFT peut occuper les fonctions de déclarant. La direction de Tracfin justifie l'existence de ces deux fonctions (correspondant et déclarant) par un souci de délimitation claire et d'encadrement strict du rôle du déclarant (notamment au regard de la loi, seul le déclarant bénéficie d'une présomption de non responsabilité pénale dans le cadre de la déclaration et le recours à cette présomption doit être strictement délimité).

¹²⁶ Une réunion de sensibilisation s'est tenue le 26 mars 2010 avec les « chasseurs immobiliers ». Une seule réunion avec les agents immobiliers a eu lieu en 2009.

606. Les correspondants Tracfin sont les interlocuteurs privilégiés des analystes des divisions d'enquêtes ; ces derniers peuvent leur fournir des conseils sur la manière d'établir la déclaration, les pièces justificatives à fournir. Par nature, ces conseils sont personnalisés et appréciés des correspondants. Le dialogue se fait par téléphone. Ces analystes peuvent aussi se déplacer sur le territoire français pour rencontrer leurs correspondants¹²⁷.

607. Dans le cadre des entretiens avec certains correspondants de Tracfin lors de la visite sur place, ceux-ci ont confirmé que les conseils des analystes des divisions d'enquêtes de la CRF portant sur la méthode à suivre pour procéder à une déclaration de soupçon ou tout autre avis de caractère général s'avèrent très utiles et sont appréciés. Tracfin a indiqué encourager les déclarants à transmettre des déclarations de soupçons qui ont fait l'objet d'une analyse approfondie avant d'être transmises afin d'assurer que les déclarations sont bien fondées et qu'elles ne signalent pas simplement des activités inhabituelles. De plus, un travail conjoint de rédaction de lignes directrices a été conduit par Tracfin et la Commission bancaire en 2009 sur la déclaration de soupçon. Elles ont été mises à la disposition des professionnels en décembre 2009¹²⁸. Elles apportent en particulier un éclairage sur les sujets suivants : (1) la détection des anomalies et l'analyse des faits conduisant au soupçon ; (2) les déclarations de soupçon prévues par la loi ; (3) les modalités de déclaration ; (4) les délais de déclaration ; (5) la conservation des pièces qui se rapportent aux déclarations effectuées et (6) la confidentialité des déclarations et les échanges intra et extra-groupes (cf. pour une analyse plus approfondie la section 3.7 du rapport en lien avec la Recommandation 13). Des initiatives similaires ont été prises en 2010 avec l'AMF et les autorités de contrôle des autres professions, en particulier du secteur non financier¹²⁹.

608. *Modalités de transmission de la déclaration de soupçon.* La déclaration est adressée directement à Tracfin. Le législateur a toutefois prévu une dérogation au bénéfice des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation et des avocats ou avoués près la cour d'appel, à moins qu'ils n'agissent en qualité de fiduciaire. Ces professionnels communiquent leur déclaration respectivement au président de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, au bâtonnier de l'ordre auprès duquel l'avocat est inscrit ou au président de la compagnie dont relève l'avoué. Ces autorités ont la charge de transmettre ces déclarations à Tracfin dans un délai maximum de 8 jours francs à compter de leur réception. Cette intermédiation permet à cette catégorie de professionnels de s'assurer qu'ils remplissent leurs obligations LAB/FT dans le cadre précisément délimité de l'article L. 561-3 du CMF.

¹²⁷ Ces déplacements ont été chiffrés par Tracfin comme suit : 74 en 2008, 84 en 2009 et 36 au premier semestre 2010. Il est précisé qu'un déplacement peut donner lieu à la rencontre de plusieurs correspondants.

¹²⁸ Depuis la fusion CB/ACAM, il a été décidé d'élargir le champ d'application des lignes directrices sur la déclaration de soupçon qui avaient été diffusées par la CB (ACP) le 22 décembre 2009 et de l'étendre au secteur de l'assurance. Ce document a été adopté le 21 juin 2010 par le Collège de l'ACP et a été publié le 22 juillet 2010 sur les sites Internet de l'ACP et de Tracfin.

¹²⁹ Tracfin indique avoir participé à la rédaction de guides rédigés par les autorités de contrôle de certaines de ces professions. A titre d'exemple : le guide des Notaires (actualisé en janvier 2010), rédigé par le Conseil supérieur du Notariat et la Norme d'exercice professionnel relative aux obligations du commissaire aux comptes concernant la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, homologuée par l'arrêté du 20 avril 2010, Tracfin indique qu'une norme d'exercice professionnel est en cours de rédaction avec les Experts comptables, qu'une note concernant la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme à l'attention des directeurs de casinos a été rédigée conjointement par la DCPJ et Tracfin et que des lignes directrices conjointes DGCCRF/Tracfin sont en cours de rédaction concernant le secteur immobilier.

609. Les déclarants peuvent transmettre leurs déclarations par courrier (poste ordinaire ou société de courrier), fax ou électroniquement via le service sécurisé télé-DS accessible à partir du site Internet du service. Tracfin a signalé ne pas avoir eu de remontée sur des pertes de déclarations envoyées par la poste. Il est important que Tracfin continue d'encourager le recours aux services de transmission dématérialisée, compte tenu notamment de l'éloignement géographique de certains déclarants.

610. Avec la mise en place de son nouveau système d'information baptisé STARTRAC, Tracfin encourage les professions déclarantes à utiliser désormais le système télé-DS pour transmettre leurs déclarations afin que celles-ci puissent être plus rapidement et plus efficacement intégrées dans STARTRAC. Le service indique qu'il s'est mobilisé pour inciter les déclarants à s'inscrire à télé-DS. Le sujet est régulièrement abordé lors des entretiens de la Direction avec les directeurs d'établissements financiers ainsi que lors des réunions de sensibilisation, les « Rendez-vous LAB » organisés par Tracfin. Les agents sont également chargés de promouvoir le système télé-DS auprès de leurs correspondants. Enfin, la Commission bancaire (avant sa fusion avec l'ACAM) a également été sensibilisée à l'importance de l'utilisation du système télé-DS et semble avoir participé à la promotion de cet instrument.

611. Si des efforts sont encore à faire, la tendance 2009 montre que les recommandations de Tracfin sont prises en compte par les déclarants. Au terme d'une première phase d'appropriation et de pédagogie, un bilan sera tiré de l'utilisation de télé-DS et, le cas échéant, une évolution de la réglementation pourrait être envisagée. Le choix initial a consisté à ne pas faire peser sur les professions assujetties de contraintes particulières en rendant le système le plus simple et donc attractif possible. Tracfin s'est donné comme objectif ultime à court terme de rendre la télé-DS obligatoire aux professions financières, et les en a informés.

612. La part des télé-déclarations reçues par Tracfin est comme suit:

	2007	2008	2009
Nombre de DS total	12469	14565	17310
Nombre de DS reçues via télé-DS	1407	1771	3702
% de télé-DS par rapport au total des DS	11%	12%	21%

613. Pour 2009, le nombre total de télé-DS est de 3702 et leur répartition par profession est la suivante¹³⁰ :

	Nombre de déclarations via télé-DS en 2009	Pourcentage par rapport à l'ensemble des télé-DS 2009
Banque, établissement de crédit	3026	81,74%
Institut d'émission	579	15,64%
Cercles, jeux de hasard, pronostics sportifs ou hippiques	93	2,51%
Commissaire au compte	1	0,03%
Entreprise d'investissement	1	0,03%
Expert-comptable	1	0,03%
Mutuelle et institution de prévoyance	1	0,03%

614. Sur les 17,310 déclarations de soupçons soumises à Tracfin en 2009, seules 3702 (soit 21%) ont été transmises par le système télé-DS, même si dans l'absolu, le nombre de télé-DS augmente de manière continue d'une année sur l'autre. Il convient également de noter que seules les banques ont adhéré au système de télé-déclaration dans leur très grande majorité. Les autres professions financières (telles que les entreprises d'investissement ou les mutuelles et institutions de prévoyance) n'ont recours à la télé-DS que de manière marginale.

615. Selon l'équipe d'évaluation, la transmission par la poste de plus de 13,608 DS ne permet pas un traitement entièrement efficace (la gestion de DS en format papier oblige à un effort supplémentaire de maintenance) et sécurisé des déclarations de soupçons. Tracfin signale que la possibilité de transmettre les déclarations par le système télé-DS a été offerte au secteur non-financier. Lors de la visite sur place, certains interlocuteurs des secteurs non-financiers n'en connaissaient pas l'existence. Tracfin devrait donc poursuivre ses efforts de sensibilisation en la matière.

616. *Accusés de réception des déclarations de soupçon.* Tracfin accuse réception des déclarations de soupçon par courrier ou via télé-DS (sauf si l'émetteur de la déclaration a expressément indiqué ne pas vouloir en être destinataire) portant un numéro d'enregistrement de la déclaration de soupçon. Le service s'assure au préalable que la déclaration est signée, qu'elle comporte les éléments d'identification et les coordonnées du déclarant et du correspondant de Tracfin habilités conformément aux dispositions de l'article R. 561-11 du CMF et qu'elle se rapporte bien à l'exercice professionnel du déclarant.

¹³⁰ Le tableau de pilotage relatif à la répartition des déclarations par canal d'information et par profession déclarante n'a été constitué pour les déclarations reçues par télé-DS que depuis 2009.

617. *Conclusion.* En matière de conseils sur la façon d'établir des déclarations, Tracfin met à disposition des professionnels un formulaire de déclaration de soupçon accompagné d'un mode d'emploi (bref et très général) et a élaboré des lignes directrices avec la Commission bancaire en 2009 (à destination du secteur bancaire uniquement) et l'AMF en mars 2010. Dans sa communication avec les entités déclarantes à propos de leur obligation déclarative, Tracfin se repose aussi largement sur les contacts informels que les analystes des divisions d'enquêtes ont la responsabilité de développer avec leurs correspondants respectifs. Afin de garantir la plus grande efficacité possible du dispositif de déclaration de soupçon, il semble important que Tracfin s'engage plus systématiquement dans une démarche de conseil auprès de l'ensemble des professions assujetties, notamment celles qui contribuent au dispositif en deçà de leur capacité (les agents immobiliers par exemple) ou celles nouvellement venues dans le dispositif (les domiciliataires d'entreprises). L'adoption de lignes directrices sur la modèle de celles existantes (avec la Commission bancaire et l'AMF) devrait constituer une priorité pour Tracfin. Les échanges informels entre les analystes des divisions d'enquêtes et les professions assujetties dont ils ont la responsabilité sont par nature difficilement quantifiables mais il demeure essentiel que Tracfin favorise ce type d'échanges afin de s'assurer de la participation active des professions déclarantes au dispositif de déclaration sur l'entièreté du territoire français (cf. infra). Enfin, la version de la déclaration de soupçon actuellement disponible a été modifiée en 2010 mais son contenu est resté globalement inchangé. Il semblerait opportun de reconsidérer le contenu du formulaire de déclaration en vue de l'affiner et d'en redessiner les contours et le contenu en adéquation avec les nouvelles obligations légales (la notion de bénéficiaire effectif pourrait être plus explicitement mentionnée dans le formulaire et plus généralement il serait bon que le vocable utilisé dans le formulaire de la télé-DS soit calqué sur celui du CMF, permettant une plus grande lisibilité et continuité des obligations qui pèsent sur les professions assujetties, etc.). De plus, il devrait être fait plus grand cas du fait qu'un tel outil a vocation à être utilisé par un éventail de professions très large (le profilage du questionnaire est actuellement pensé pour les activités bancaires). Malgré les efforts de Tracfin en la matière, le critère C.26.2 est imparfaitement rempli.

Accès, directement ou indirectement et en temps voulu, aux informations financières, administratives et en provenance des autorités de poursuite pénale (C.26.3)

Sources d'informations disponibles

618. *Information des administrations.* Le code monétaire et financier autorise Tracfin à accéder à toutes les informations utiles détenues par les autorités publiques. Cet accès peut être direct ou indirect. En vertu de l'article L. 561-27 du code monétaire et financier, Tracfin peut en effet obtenir « *des administrations de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des organismes mentionnés à l'article L. 134-1 du code des juridictions financières et de toute autre personne chargée d'une mission de service public, toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission ou les obtient de ceux-ci à sa demande. L'autorité judiciaire, les juridictions financières et les officiers de police judiciaire peuvent le rendre destinataire de toute information aux mêmes fins* ». L'expérience a montré la grande utilité pour l'accomplissement du travail de Tracfin des informations communiquées par les administrations et l'importance de communiquer sur ce sujet avec les autorités visées (certaines d'entre elles semblent ignorer le contenu de la loi à ce propos). L'ordonnance de transposition confirme le rôle des administrations de l'État et des collectivités territoriales et adjoint à la liste préexistante les « personnes chargées d'une mission de service public ». Jusqu'à cette réforme, des organismes comme l'URSSAF¹³¹,

¹³¹ L'URSSAF est l'Union de Recouvrement pour la Sécurité Sociale et les Allocations Familiales. C'est un organisme chargé de collecter les cotisations et les contributions sociales et de gérer la trésorerie de la Sécurité Sociale.

les caisses d'assurance sociale mais aussi les syndicats professionnels, les fédérations ou ligues sportives, souvent détenteurs d'éléments de connaissance sur des opérations ou constructions juridiques suspectes, n'étaient pas autorisés à les communiquer à Tracfin. Le nouveau texte comble cette lacune.

619. Tracfin peut, si les circonstances l'exigent, aviser l'autorité publique qui a communiqué l'information de la saisine du procureur de la République sur la base des éléments qu'elle a portés à sa connaissance (article L.561-28 II). Le législateur a laissé un degré d'appréciation des circonstances dans lesquelles le service se doit d'informer l'administration émettrice de l'information. Cette réserve est liée au caractère particulier des déclarations effectuées par les administrations de l'État ou tout autre personne chargée d'une mission de service public. Conformément aux dispositions du code monétaire et financier (art. L. 561-27), ces administrations ou personnes adressent « à leur initiative » à Tracfin « toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission ». Il ne s'agit pas à proprement parler de déclarations de soupçon comme celles que sont tenus de faire les professionnels en vertu de l'article L 561-15 dès lors qu'ils savent, soupçonnent ou de bonnes raisons de soupçonner que les sommes ou opérations qu'ils gèrent proviennent d'une infraction passible d'une peine de prison supérieure à un an ou participent au financement du terrorisme. Les administrations ou personnes chargées d'une mission de service public apprécient librement l'opportunité de transmettre à Tracfin toute information dont elles jugent qu'elle pourrait être utile au service, qu'ils s'agissent d'opérations suspectes ou de toute autre information. C'est pourquoi le législateur n'a pas retenu une approche systématique pour le retour d'information comme cela est prévu pour les professionnels au I de l'article L.561-28. En pratique, lorsqu'il s'agit d'opérations suspectes, Tracfin considère ces informations comme des déclarations de soupçon et met en œuvre ses pouvoirs d'enquête pour les traiter. Dans ces cas, le service assure un retour d'information systématique comme il le fait pour les professionnels. De plus, Tracfin a signalé que ces retours d'informations ne sont pas exclusifs d'alertes émises par ses soins vis-à-vis d'une personne physique ou morale visée ou d'une typologie donnée (cela a été le cas en 2009 dans des affaires de fraude massive à la TVA vis-à-vis des autorités fiscales).

620. *Informations des autorités de contrôle.* Le nouvel article L-561.30 du CMF singularise les relations que Tracfin est destiné à entretenir avec les autorités de contrôle : « le service mentionné à l'article L.561-23 échange avec les autorités de contrôle et les ordres professionnels et les instances représentatives nationales mentionnées à l'article L.561-36 toute information utile à l'accomplissement de leurs missions respectives pour l'application du présent chapitre ». Ainsi, Tracfin peut accéder aux données réunies par les régulateurs à l'occasion de leurs contrôles et ces derniers peuvent disposer des appréciations de ce dernier quant à la qualité de l'activité déclarative des professionnels soumis à leur supervision. Seule existe une dérogation à ce principe d'échange direct dans le cadre des échanges avec les avocats et les avoués (article L-561.30 III du CMF).

621. *Informations des juridictions judiciaires et financières.* Le second alinéa de l'article L.561-27 du CMF autorise expressément l'autorité judiciaire, les officiers de police judiciaire et les juridictions financières à transmettre à Tracfin « toutes les informations utiles à l'accomplissement de sa mission ». Il s'agit donc d'une dérogation à l'article 11 du Code de procédure pénale qui impose le secret aux organes de la procédure judiciaire. Désormais, un juge d'instruction ou un parquetier peuvent communiquer à Tracfin des informations extraites d'enquêtes en cours. Elles peuvent permettre à Tracfin de s'assurer qu'il ne dispose pas d'informations susceptibles d'éclairer, voire d'orienter les investigations judiciaires. Les

Il est aussi chargé de contrôler l'application de la réglementation, faciliter l'embauche, gérer les exonérations et les allègements des cotisations. Les cotisants sont les entreprises, les artisans, les commerçants, les professionnels de la santé, les administrations et collectivités territoriales, les personnes employant des salariés à domicile.

magistrats du parquet et les juges d'instruction peuvent utiliser les dispositions de droit commun du Code de procédure pénale et adresser à Tracfin des réquisitions judiciaires sur la base des dispositions des articles 60.1, 77.1.1 et 99.3 de ce code, comme il est possible de le faire pour toute administration¹³².

622. *Informations des CRF étrangères.* L'article L.561-31 du CMF prévoit que Tracfin peut communiquer, sur leur demande ou à son initiative, aux cellules de renseignement financier homologues étrangères les informations qu'il détient sur des sommes ou opérations qui paraissent avoir pour objet le blanchiment du produit d'une infraction punie d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou le financement du terrorisme, sous réserve de réciprocité et si les conditions suivantes sont réunies : (1) les autorités étrangères sont soumises à des obligations de confidentialité au moins équivalentes ; (2) le traitement des informations communiquées garantit un niveau de protection suffisant de la vie privée et des libertés et droits fondamentaux des personnes. La communication de ces informations ne peut avoir lieu (si une procédure pénale a été engagée en France sur la base des mêmes faits ou) si la communication porte atteinte à la souveraineté ou aux intérêts nationaux, à la sécurité ou à l'ordre public.

623. Le droit de communication (cf. infra, critère C.26.4) n'est exercé qu'au bénéfice des CRF qui disposent de cette même possibilité pour renseigner Tracfin de façon réciproque. En pratique, peu de CRF disposent de cette possibilité mais elles comptent parmi les premiers partenaires de Tracfin en termes d'échanges opérationnels. La sécurisation des échanges est assurée dans la mesure où ces échanges doivent transiter par le « FIU-Net » au niveau européen et « l'Egmont Secure Web » au niveau international. Outre le principe de réciprocité, Tracfin indique appliquer strictement le principe de demande d'autorisation préalable de dissémination l'information édicté dans les meilleures pratiques du Groupe Egmont.

Accès aux informations

624. *Accès direct aux bases de données tenues par les autorités publiques.* Tracfin dispose d'un accès direct aux bases de données tenues par l'administration fiscale comme suit:

- FICOPA (Fichier des comptes bancaires)
- ADONIS (Fichier des personnes physiques imposées à l'impôt sur le revenu et/ou à un des impôts locaux)
- ADELIE (Fichier des personnes morales soumises à une obligation de souscrire une déclaration de résultats)
- BNDP (Base nationale des données patrimoniales)
- TSE (Transparence des Structures Écrans)
- BNTP (Base nationale de taxe professionnelle)
- Registre des fiducies (en cours de création au moment de la rédaction de ce rapport).

¹³² Une Dépêche de la Chancellerie en date du 28 mai 2010 invite d'ailleurs les parquets à utiliser ce mode de communication plus souvent, en particulier dans les procédures pénales ouvertes en matière de blanchiment et de financement de terrorisme ou sur des faits susceptibles de constituer des infractions économiques et financières.

625. La consultation en accès direct du FICOBA est particulièrement utile aux analystes de la DARD et aux analystes des divisions d'enquêtes. Ce fichier qui recense l'ensemble des ouvertures, modifications et clôtures de comptes bancaires permet en effet d'établir le profil bancaire complet des personnes suspectées et de procéder ensuite à l'exercice du droit de communication auprès des autres établissements bancaires en relation d'affaire avec les personnes suspectées.

626. Tracfin dispose depuis sa création d'un accès direct aux bases de données tenues par la douane utiles à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme comme suit:

- ROSA (référentiel des Opérateurs économiques et du Suivi des Agréments douaniers)
- SILCF (Contentieux douanier + déclarations de transferts d'argent liquide aux frontières)
- INFINE (Informatisation du Fichier National des Entreprises).

627. *Accès indirect aux bases de données tenues par les autorités publiques.* Tracfin dispose d'un accès indirect à l'ensemble des fichiers tenus par les autorités publiques mentionnées à l'article L. 561-27 du CMF autres que la DGDDI et la DGFIP. Tracfin peut donc obtenir les informations nécessaires à l'exercice de ses missions auprès des services de la gendarmerie nationale, de la police nationale, des services de renseignement, etc. Le service peut également interroger les services préfectoraux gérant notamment les bases de données relatives aux cartes d'identité et passeports et aux immatriculations des véhicules. Tracfin peut également adresser des demandes d'informations aux organismes sociaux tels que l'URSSAF ou les caisses d'assurances sociales.

628. Pour faciliter cet accès et obtenir l'information en temps voulu, Tracfin dispose de deux officiers de liaison mis à disposition respectivement par la Gendarmerie et l'OCRGDF. Tracfin obtient ainsi quasi immédiatement les informations extraites et assorties d'éléments de contexte des bases de données tenues par les services de police et de gendarmerie. Ci-dessous figurent des exemples de bases de données consultées:

- JUDEX (Fichier de données relatives à des procédures judiciaires)
- FNA (Fichier des cartes grises pour personnes physiques et morales)
- FNPC (Fichier national des permis de conduire)
- FPR (Fichier des personnes recherchées)
- SCHENGEN (SIS) (Fichier des personnes recherchées et des véhicules volés)
- EUROPOL.

629. *Accès direct aux bases de données autres que celles tenues par les autorités publiques.* Tracfin a accès aux bases de données suivantes :

- Registres du commerce : Hyperbill ; ORT ; CCI ; SIRENET ; registres du commerce étrangers et gratuits ;
- Toutes les bases ouvertes et gratuites accessibles sur Internet (Mapquest, Pages Jaunes, Pages Blanches, les annuaires des pays d'Europe, PRESSED, etc.).

630. La consultation de ces bases de données en accès direct ou indirect constitue la base essentielle du travail d'analyse effectué par les agents des divisions opérationnelles au sein de Tracfin.

631. En 2009, les trois quarts des actes d'investigation effectués par Tracfin ont été adressés dans le cadre de son droit d'accès en direction de l'ensemble des fichiers tenus par les autorités publiques (50 % sont constitués d'interrogations de fichiers de police et de gendarmerie et 24 % sont des demandes adressées aux services de l'État).

632. L'équipe d'évaluation estime que Tracfin a accès aux informations financières et autres informations nécessaires à la conduite de ses opérations. L'ordonnance de transposition confirme au bénéfice de Tracfin la confluence de sources d'information financières complémentaires à la fois issues de la sphère privé (les professions assujetties) et de la sphère publique (nationale ou internationale). Tracfin semble en faire un usage régulier et permanent pour mener ses enquêtes à bon terme, comme l'attestent les statistiques disponibles (cf. infra). A titre de recommandation, il semble important que les administrations susceptibles de part la loi de communiquer des informations à Tracfin en soient adéquatement informées. Le critère C.26.3 est rempli.

Habilitation à obtenir des entités déclarantes des renseignements complémentaires (C.26.4)

633. Dès l'origine, la loi du 12 juillet 1990 a doté Tracfin du « droit de communication » auprès des entités déclarantes, habilitant le service à demander communication des documents nécessaires pour reconstituer l'ensemble des transactions faites par une personne physique ou morale et liées à une opération ayant fait l'objet d'une déclaration de soupçon. L'ordonnance n°2009-104 du 30 janvier 2009 transposant la 3^{ème} directive européenne a renforcé l'exercice de ce pouvoir d'enquête essentiel du service en instaurant la possibilité de fixer un délai de réponse contraignant et celle d'exercer le droit de communication sur place.

634. Conformément à l'article L.561-26 I du CMF, Tracfin peut demander que les pièces conservées en application de leurs diverses obligations de vigilance lui soient communiquées quel que soit le support utilisé pour leur conservation et dans le délai qu'il fixe. Ce droit de communication peut en outre être exercé sur place pour les organismes financiers (et uniquement eux¹³³). Cette possibilité d'exercer sur place le droit de communication pour les organismes financiers a été introduite pour éviter le "blocage" d'investigations en cas d'inertie d'un déclarant. Au moment de la rédaction de ce rapport, Tracfin n'avait pas eu besoin de le mettre en œuvre. Si la nécessité se présentait de mettre en œuvre cette possibilité, Tracfin le ferait en coordination étroite avec l'ACP ou l'AMF dès lors que cette nécessité traduirait probablement un manquement grave du professionnel concerné à ses obligations telles que prévues par le code monétaire et financier.

635. Par dérogation à l'article L.561-26 I du CMF, les demandes de communication de pièces effectuées auprès des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, des avocats et des avoués près les cours d'appel sont présentées par Tracfin, selon le cas, au président de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, au bâtonnier de l'ordre auprès duquel l'avocat est inscrit ou au président de la compagnie dont relève l'avoué. L'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, l'avocat ou l'avoué près

¹³³ Tracfin précise que ce droit de communication sur place a été limité aux seules professions financières par le législateur, car les professions non financières sont le plus souvent astreintes à un secret professionnel renforcé (exemple des Notaires).

la cour d'appel, communique à l'autorité dont il relève les pièces qu'elle lui demande. L'autorité les transmet à Tracfin.

636. Les correspondants Tracfin sont chargés de répondre aux demandes de communication du service. Le CMF requiert à cette fin que les entités déclarantes veillent à ce que les fonctions de correspondant soient assurées avec la continuité nécessaire pour être en mesure de répondre, dans les délais impartis, aux demandes de Tracfin (*cf. supra* les remarques de l'équipe d'évaluation sur les rôles respectifs des déclarants et des correspondants).

637. Les commissaires aux comptes, les experts comptables, les notaires, les huissiers de justice, les administrateurs judiciaires, les avocats lorsqu'ils agissent en qualité de fiduciaires et les commissaires-priseurs judiciaires doivent répondre à titre individuel, quelles que soient les modalités de leur exercice professionnel, aux demandes de Tracfin.

638. Le droit de communication permet à Tracfin d'obtenir les pièces documentaires liées aux opérations ayant fait l'objet d'une déclaration de soupçon ou d'une information transmise par les administrations, les autorités de contrôle et les ordres professionnels, les juridictions judiciaires et financières. Le droit de communication est mis en œuvre quotidiennement par les analystes de Tracfin. L'information financière ainsi recueillie permet d'établir des notes d'information détaillées et argumentées.

639. L'équipe d'évaluation estime que Tracfin a un droit de communication complet et adéquat qu'il peut exercer auprès des entités déclarantes. Lors de la visite sur place, Tracfin a souligné que les analystes communiquent régulièrement avec leurs correspondants afin d'obtenir des renseignements complémentaires pour fin d'analyse. Le nombre de droits de communication exercés pour 2009 sont les suivants : 1944 droits de communication vers les professions financières, 286 vers les professions non financières. Les autorités françaises soulignent que le droit de communication est logiquement proportionnel au nombre de DS reçues, ce dernier étant plus important en provenance du secteur financier. Le critère C.26.4 est rempli.

Autorisation de diffuser des renseignements financiers aux autorités nationales en vue d'enquêtes ou d'autres actions lorsqu'il y a des motifs de suspecter des opérations de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme (C.26.5)

640. Tracfin dispose de diverses obligations et possibilités légales de dissémination des informations financières en vue d'enquêtes ou d'autres actions par les autorités nationales.

Transmission obligatoire des renseignements financiers

641. La mission essentielle du service qui était, et devrait demeurer, la transmission de renseignements financiers à l'autorité judiciaire, a été étendue à la transmission de renseignements financiers aux services d'enquête dans le but de détecter et réprimer le blanchiment et le financement du terrorisme. Le CMF dispose très clairement au dernier alinéa de l'article L. 561-23 du CMF que lorsque les investigations de Tracfin mettent en évidence des faits susceptibles de relever du blanchiment du produit d'une infraction punie d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou du financement du terrorisme, et plus largement, tout crime ou délit conformément à l'article 40 du Code de procédure pénale, Tracfin saisit le procureur de la République par note d'information.

642. La seule exception prévue par ce même article concerne le cas où la seule infraction mise en évidence est celle définie à l'article 1741 du code général des impôts relatif à la fraude fiscale. Dans ce cas, Tracfin peut saisir la direction générale des finances publiques qui peut utiliser les informations financières

reçues pour l'exercice de ses missions. Par ailleurs, lorsqu'elles portent principalement sur des faits de blanchiment de fraude fiscale, la direction générale des finances publiques les transmet au procureur de la République sur avis conforme de la commission des infractions fiscales rendu dans les conditions prévues à l'article L. 228 A du livre des procédures fiscales. Le CMF, à ce titre, prend acte des dispositions dérogatoires de l'article L.228A du Livre des procédures fiscales qui conditionnent à l'avis conforme de la commission des infractions fiscales la transmission des informations aux autorités judiciaires et donc l'engagement d'éventuelles poursuites pénales pour blanchiment de fraude fiscale. Pour le traitement efficace des dossiers spécifiques relevant de la fraude fiscale, Tracfin a créé fin 2009 un pôle fiscal composé d'agents recrutés au sein de la DGFIP. Tracfin conserve la latitude de la transmission (le service « peut » transmettre les informations à la direction générale des finances publiques). L'entrée en vigueur du dispositif était relativement récente au moment de la rédaction de ce rapport (juillet 2009), ainsi que la création du pôle fiscal (octobre 2009) et Tracfin a indiqué ne pas disposer de statistiques spécifiques sur le nombre de DS reçues en matière de blanchiment de fraude fiscale. En 2009, Tracfin a transmis 28 dossiers à la direction générale des finances publiques dans le cadre de l'article L. 561-23 du CMF.

643. Les notes d'information transmises au procureur de la République contiennent des informations détaillées sur les personnes physiques et morales suspectées, les flux financiers en cause et une synthèse de l'analyse et des actes d'investigation effectués par les analystes des divisions d'enquêtes tels que les droits de communication ou les interrogations de CRF étrangères. Les notes d'information peuvent concerner une ou plusieurs déclarations de soupçon ou autres informations reçues par Tracfin. Conformément aux dispositions du code monétaire et financier, les déclarations et les autres informations reçues ne sont pas jointes aux transmissions en justice et celles-ci sont rédigées de façon à garantir l'anonymat strict de la personne déclarante. En 2009, Tracfin a transmis 384 notes d'information à l'autorité judiciaire dont 9 dossiers relevant d'une présomption de financement du terrorisme (cf. infra).

Suites judiciaires données aux dossiers Tracfin

644. L'ordonnance du 30 janvier 2009 impose désormais au procureur de la République d'informer Tracfin de l'engagement d'une procédure judiciaire, du classement sans suite ainsi que des décisions prononcées par une juridiction répressive, dans les affaires ayant fait l'objet d'une note d'information de Tracfin. Par anticipation, une circulaire de la DACG rédigée en 2008 en collaboration avec le magistrat détaché auprès de Tracfin prévoyait des obligations similaires. Par ailleurs, un groupe de travail permanent Tracfin / DACG a été constitué en 2009 et a notamment pour objectif de suivre le devenir judiciaire des dossiers transmis par Tracfin¹³⁴. Ces nouvelles dispositions législatives vont permettre à Tracfin de mieux évaluer les résultats de son action et d'adapter si nécessaire le contenu des notes d'information transmises à la justice. Tracfin constate néanmoins des progrès très sensibles du nombre de retours d'information de la justice depuis 2008, compte tenu, notamment, des nombreuses actions de sensibilisation effectuées ces dernières années et des dépêches de la Chancellerie sur ce sujet. Lors de la visite sur place, aucune statistique, suffisamment lisible et exhaustive, n'était disponible sur les suites judiciaires données aux dossiers transmis par Tracfin.

¹³⁴ Le ministère de la Justice et Tracfin travaillent sur le développement d'une application informatique commune qui sera renseignée par Tracfin et la direction des affaires criminelles et des grâces à chaque évolution du dossier transmis en justice. Une étude plus précise des suites données par l'autorité judiciaire (enquête, classement, poursuites, décisions) aux notes d'information transmises par Tracfin, des qualifications retenues et des condamnations prononcées par les juridictions permettra d'améliorer la qualité des notes transmises, d'affiner l'orientation des informations reçues et les investigations conduites, d'analyser plus précisément dans leur globalité les typologies.

Voies possibles d'externalisation des renseignements financiers

645. Les autres possibilités légales d'externalisation du renseignement financier sont prévues par l'article L.561-29 du CMF et concernent l'administration des douanes, les services de police judiciaire, l'administration fiscale et les services de renseignement spécialisés. Les transmissions aux interlocuteurs autorisés autre que la justice sont effectuées lorsque, en l'absence d'un faisceau d'indices raisonnables laissant présumer la commission d'infractions, les investigations de Tracfin révèlent néanmoins que l'information présente manifestement un intérêt exploitable par d'autres services¹³⁵.

646. Dans le cas des douanes et des services de police judiciaire, cette possibilité existe depuis la création de Tracfin. L'information financière communiquée par Tracfin à ces autorités n'est pas de même nature que celle transmise au procureur de la République. Il s'agit de données parfois moins élaborées pour lesquelles Tracfin n'a pas forcément mis en œuvre tout son processus d'enquête et d'analyse mais qui peuvent s'avérer importantes pour le déroulement d'enquêtes douanières ou judiciaires. Il peut aussi s'agir d'analyses thématiques ou géographiques réalisées par la DARD permettant d'alerter les autres services sur des risques particuliers.

647. Depuis la transposition de la 3^{ème} directive européenne, Tracfin peut transmettre à l'administration fiscale les informations sur des faits susceptibles de relever de la fraude fiscale définie à l'article 1741 du code général des impôts (*cf. supra*).

648. La capacité d'externaliser des données reçues par Tracfin aux services de renseignement spécialisés est également une nouveauté introduite par l'ordonnance du 30 janvier 2009. Cette nouvelle disposition entre dans le cadre plus global d'une réorganisation des services de renseignement et de la création du Conseil national du renseignement en 2008. Elle répond également à la nécessité de diffuser rapidement, pour exploitation opérationnelle (en matière de risque de terrorisme notamment), une information qui ne pourrait aboutir en l'état à des suites judiciaires. Dans certains cas, ces transmissions sont suivies ultérieurement d'une transmission en justice lorsque les investigations postérieures ont permis de mieux caractériser l'existence d'une infraction.

649. Cette possibilité est toutefois restreinte aux seules informations relatives à des faits qui sont susceptibles de révéler une menace contre les intérêts fondamentaux de la nation en matière de sécurité publique et de sûreté de l'État. L'article 410-1 du code pénal définit les intérêts fondamentaux de la nation comme ceux relevant « de son indépendance, de l'intégrité de son territoire, de sa sécurité, de la forme républicaine de ses institutions, des moyens de sa défense et de sa diplomatie, de la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger, de l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement et des éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique et de son patrimoine culturel ». Les services de renseignements spécialisés auxquels Tracfin peut communiquer des informations sont la DCRI, la DGSE, le DPSD, la DNRED et la DRM.

¹³⁵ Par exemple, en matière fiscale et financière, une transmission à la DGDDI ou à la police judiciaire est jugée opportune lorsque les dossiers n'ont pas abouti à de fortes présomptions en matière de blanchiment ou de financement du terrorisme mais il apparaît que l'infraction sous-jacente relève de leur compétence (exemple : transmission à l'Office spécialisé de la gendarmerie lorsque la déclaration concerne la « délinquance itinérante » ou transmission à la DGDDI pour le manquement à l'obligation déclarative des transferts physiques de capitaux). Lorsqu'il y a « atteinte à la sûreté ou à la sécurité de l'État », Tracfin transmet aux services de renseignement compétents, notamment pour les soupçons de terrorisme, prolifération, trafics d'armes, etc.

650. Tracfin est autorisé à diffuser des renseignements à sa disposition à un certain nombre d'autorités en charge des enquêtes ou d'autres actions (notamment en matière de sécurité publique et de sûreté de l'État). A ce titre, le dispositif législatif est complet et adéquat. Le critère C.26.5 est rempli.

Indépendance et autonomie opérationnelles (C.26.6)

Autonomie administrative

651. La transformation de la cellule Tracfin en SCN en décembre 2006 a clarifié l'autonomie administrative et budgétaire de Tracfin par rapport à l'administration des douanes sous la tutelle de laquelle le service était placé (cf. *supra*). Désormais, le SCN Tracfin est un service directement rattaché au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et au ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État. Son directeur et son directeur adjoint sont nommés et le cas échéant révoqués par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget.

652. S'agissant du personnel, le directeur de Tracfin peut recruter tout agent public de l'État en fonction de ses compétences utiles, sous la seule réserve de la délivrance par les ministres compétents des habilitations requises par le CMF. Suite à sa transformation en SCN, Tracfin dispose d'un budget propre au sein de l'administration centrale des ministères financiers. Dans le respect des règles de gestion financières et comptables de la LOLF (Loi organique relative aux lois de finances), le directeur de Tracfin dispose d'une autonomie lui permettant d'ajuster l'affectation des crédits en fonction des besoins du service (cf. l'analyse dans le cadre de la Recommandation 30, *infra*).

Indépendance opérationnelle

653. D'après le CMF, lorsque les investigations menées par Tracfin mettent en évidence des faits susceptibles de relever du blanchiment du produit d'une infraction punie d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou du financement du terrorisme et réserve faite de l'hypothèse où la seule infraction relève de la fraude fiscale, Tracfin est tenu de saisir le procureur de la République par note d'information. Dans ces cas, le service n'a, d'après la loi, aucun pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité d'une transmission à l'autorité judiciaire dès lors que les éléments constitutifs d'une infraction pénale apparaissent raisonnablement caractérisés au terme de ses investigations. Il ne doit solliciter ni visa ni consultation externe quelle qu'elle soit pour la diffusion du renseignement financier utile à la détection et la répression de la criminalité financière et du blanchiment de capitaux.

654. Il a été précisé que, comme tout service administratif, Tracfin doit rendre compte de son activité aux Ministres auxquels il est rattaché. En revanche, la direction de Tracfin a indiqué que le service ne sollicite ni ne reçoit d'instructions relatives au traitement du renseignement financier en particulier en ce qui concerne la transmission d'information au procureur de la République. Ponctuellement, ces comptes-rendus peuvent concerner certaines enquêtes dans les cas où les fraudes présentent un caractère systémique (ce fut le cas en 2009 pour les enquêtes relatives aux fraudes sur le marché des quotas de CO₂) ou une importance particulière. L'équipe d'évaluation a été informée que ces informations sont limitées : l'identité des déclarants n'est jamais indiquée et aucune copie des notes d'information n'est remise.

655. De plus, Tracfin rend compte de son activité seulement à titre général au Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme par le biais de son rapport annuel d'activité et par des notes trimestrielles présentant des statistiques et des tendances relatives aux déclarations reçues et aux transmissions en justice et vers les autres services compétents de l'État.

656. Tracfin a élaboré et diffusé à l'ensemble de son personnel en avril 2009 une note de service portant sur les règles de sécurité et de déontologie applicables aux agents affectés au SCN Tracfin. Ce code de déontologie contient notamment des développements sur les abus et détournements de pouvoir ainsi que sur la gestion des conflits d'intérêts.

657. *Conclusion.* Des garanties existent visant à préserver l'indépendance et l'autonomie opérationnelle et budgétaire de Tracfin. En ceci, le critère C26.6 est rempli. Lors de la visite sur place, des informations de sources publiques ont néanmoins éveillé l'attention de l'équipe d'évaluation sur l'existence d'un débat sur l'autonomie et l'indépendance opérationnelle de la CRF française¹³⁶. Tracfin a indiqué que ses procédures internes lui permettent de se préserver d'influences ou ingérences indues. Les évaluateurs ne doutent pas de l'adéquation de ces procédures mais considèrent qu'il est essentiel que les autorités garantissent une telle indépendance et que Tracfin soit effectivement perçue, en particulier par les déclarants, comme une autorité autonome et indépendante.

Protection des informations détenues par Tracfin (C.26.7)

658. Diverses dispositions législatives et mesures d'organisation garantissent la protection des informations détenues par Tracfin et leur diffusion dans les seuls cas autorisés par la loi.

Mesures d'organisation prises pour garantir la confidentialité des informations

659. Tracfin dispose de locaux totalement sécurisés et l'ensemble du service est placé en « zone protégée » au sens de l'instruction générale interministérielle sur la protection du secret de la défense nationale. L'accès aux locaux se fait par une reconnaissance biométrique des agents habilités, un système de caméra-surveillance assure un contrôle permanent des entrées et venues dans le service et un système de détection d'intrusion est activé en dehors des heures habituelles de service. Il est directement relié au service de garde du bâtiment qui assure par ailleurs une surveillance des bâtiments 24H sur 24 et 7 jours sur 7. Aucune personne extérieure ne peut donc pénétrer dans les locaux du service sans être accompagnée par un agent habilité.

660. Certains locaux au sein du service (archives, salle des serveurs informatiques, local Magda abritant le système de messagerie confidentiel défense français) sont soumis à des règles d'accès restreint.

661. Les déclarations de soupçon sous forme papier sont conservées dans le local archives de Tracfin pour une durée moyenne de deux ans puis sont envoyées dans les locaux du Centre des archives économiques et financières (CAEF) de Savigny-Le-Temple en région parisienne pour une durée de 10 ans. Le transfert physique des cartons d'archives s'effectue selon une procédure sécurisée établie conjointement par Tracfin et le CAEF. Tracfin peut à tout moment obtenir le retour des dossiers archivés à Savigny. L'ensemble de ces mouvements est enregistré dans le système d'information interne au service, STARTRAC. S'agissant de la conservation électronique des données, Tracfin saisit l'ensemble des données qu'il recueille dans son système d'information interne STARTRAC. Ce système est sur un réseau isolé et n'est aucunement relié à l'extérieur. Aucune entité extérieure n'a d'accès direct à cette base de données.

¹³⁶ Des articles de presse ont fait état de deux dossiers traités par Tracfin ayant une résonance politique. L'une de ces affaires faisait l'objet, au moment de l'évaluation mutuelle d'une information judiciaire au cours de laquelle l'exercice par Tracfin de ses fonctions a été analysé. A cette occasion, Tracfin a eu l'opportunité de démontrer son indépendance.

662. Au sein du service, l'accès des agents aux données et aux fonctionnalités de STARTRAC est plus ou moins étendu selon un profil déterminé en considération de leurs attributions. Toute action des agents dans STARTRAC est tracée et un système d'alerte permet de signaler à la Direction tout accès à une information sensible faisant l'objet d'une surveillance particulière¹³⁷.

663. Les données sont conservées 10 ans par défaut dans STARTRAC puis sont détruites automatiquement. Celles qui ont fait l'objet d'une transmission à l'autorité judiciaire sont conservées pour une durée supérieure à 10 ans destinée à couvrir la durée de la procédure judiciaire subséquente. Dans ce cas, le délai de conservation est prorogé de 10 ans à compter de la date de transmission.

Dispositions légales garantissant la protection des informations

664. STARTRAC a fait l'objet d'une déclaration auprès de la CNIL, la commission chargée de veiller au respect de la protection des données à caractère personnel, de la vie privée et des libertés conformément aux dispositions de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

665. Le code de déontologie de Tracfin rappelle de façon détaillée aux agents les règles de confidentialité et de sécurité qui s'imposent à eux, tant à titre général en tant qu'agents de la fonction publique qu'à titre spécifique en tant qu'agents habilités de Tracfin.

666. Conformément à l'article L.561-29, les informations recueillies par Tracfin sont soumises au principe de l'interdiction de divulgation sous réserve des exceptions limitativement énumérées et ne peuvent être utilisées à d'autres fins que la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

667. Les agents de Tracfin sont tenus au plus strict respect de cette exigence de confidentialité. La méconnaissance de cette interdiction est passible de sanctions pénales au titre de la violation du secret professionnel tel que stipulé à l'article 226-13 du code pénal.

668. La déclaration de soupçon et les autres informations reçues par le service font l'objet d'une protection renforcée. Afin de préserver l'anonymat des sources déclarantes, l'article L. 561-24 du CMF dispose que les déclarations ne figurent pas au dossier de procédure lorsqu'il y a transmission d'une note d'information au procureur de la République. Ainsi, dans toute situation, les agents du service sont donc tenus d'assurer la protection de la déclaration et de son auteur.

669. *Conclusion.* La France s'est dotée de dispositions législatives et mesures d'organisation très complètes visant à garantir la protection des informations détenues par Tracfin. Néanmoins, certains assujettis rencontrés lors de la visite sur place ont signalé des cas de fuite dans la presse d'informations en

¹³⁷ Un outil analyse les consultations tracées des transmissions et des informations et déclenche une alerte (envoi de mails) en cas de consultation par un agent non habilité. Cet outil est géré par la direction de Tracfin, qui détermine les informations à surveiller, les agents habilités à les consulter et les utilisateurs informés de la consultation. Dans tous les cas, l'utilisateur ayant accédé à une information sous surveillance est averti automatiquement par mail et doit rendre compte dans les meilleurs délais des raisons de cette consultation. Les données particulièrement sensibles sont extraites du système selon une procédure clairement définie. La direction de Tracfin est seule habilitée à déterminer les informations devant faire l'objet d'une protection particulière et à demander que ces mesures soient appliquées aux documents et aux données présentes en base. Les analystes doivent néanmoins signaler à leur hiérarchie toute information qui semble devoir faire l'objet de cette mesure.

lien avec des déclarations de soupçon ou des notes d'informations de Tracfin. Les autorités précisent que les informations sur les auteurs de la déclaration de soupçon ont toujours été bien protégées et qu'aucune des données divulguées ne concernait les informations spécifiquement détenues par la seule CRF¹³⁸. A ce titre, il convient que les autorités s'assurent que les informations provenant de la CRF française sont protégées en adéquation avec les garanties légales existantes et garantissent cet état de fait aux déclarants. Le critère C.26.7 est rempli.

Publication de rapports périodiques (C.26.8)

670. Depuis 1999, Tracfin publie annuellement un rapport d'activité. Ce document comprend à la fois des statistiques générales sur le dispositif anti-blanchiment et des analyses chiffrées détaillées relatives à la participation des professionnels (nombre de déclarations de soupçon reçues pour chaque catégorie de déclarant, ventilation de la participation des professions financières et non financières) Il présente également les éléments chiffrés de l'activité opérationnelle de Tracfin (évolution du nombre de transmissions en justice et aux autres destinataires habilités, évolution chiffrée des échanges avec les cellules de renseignement étrangères homologues, origine des informations ayant donné lieu à une transmission en justice, répartition par cour d'appel des transmissions en justice, nombre global des transmissions effectuées par Tracfin).

671. Des informations relatives à l'activité institutionnelle du service y sont également développées (implication du service au sein du groupe Egmont, participations de Tracfin aux travaux typologiques du GAFI et de Moneyval, informations concernant l'évolution des normes anti-blanchiment tant au niveau européen que national).

672. En outre, une partie du rapport est entièrement consacrée aux typologies et aux tendances détectées par le service au cours de l'année écoulée. Des cas banalisés reprennent de manière pédagogique, notamment sous forme de schéma, des exemples de circuits financiers opaques. Le document met également en exergue des critères d'alerte à l'attention des professionnels. Les techniques de blanchiment détectées par Tracfin au cours de l'année y figurent également. La partie concernant les typologies expose jusqu'à quinze cas en moyenne selon les années.

673. Ce document fait l'objet d'une large diffusion et est accessible sur le site Internet de Tracfin (www.Tracfin.bercy.gouv.fr). Dès sa mise en ligne sur le site, un communiqué de presse est envoyé à la presse quotidienne nationale mais également à la presse spécialisée des professionnels concernés par le dispositif. Le rapport d'activité de Tracfin, sous format papier, est également adressé par courrier aux instances représentatives des professionnels, aux autorités de contrôle ainsi qu'autres acteurs de la chaîne anti-blanchiment (plus particulièrement aux administrations avec lesquelles Tracfin collabore). Une version en langue étrangère (principalement en langue anglaise et depuis 2008 en espagnol) est, par ailleurs, envoyée sous forme dématérialisée à l'ensemble des membres du Groupe Egmont par la messagerie Egmont Secure Web.

674. Enfin, en 2008, Tracfin a publié un guide d'aide à la détection des opérations financières susceptibles d'être liées à la corruption. Cette brochure d'information réalisée en collaboration avec le Service central de prévention de la corruption est illustrée par des cas typologiques. Toutes les instances

¹³⁸ Les évaluateurs ont eu accès à la note d'information publiée dans la presse. Celle-ci, bien que ne divulguant pas d'information sur le personne physique à l'origine de la déclaration, reconstitue dans le détail la situation financière de plusieurs personnes physiques et morales clairement identifiées et retranscrit les méthodes d'analyse de Tracfin.

représentatives des professionnels concernés par la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ont été destinataires de ce support.

675. *Conclusion.* Considérant le nombre de dossiers transmis au procureur de la République depuis 2005 (1585 de 2005 à 2008) l'équipe d'évaluation est d'avis que le rapport annuel de Tracfin devrait fournir une analyse plus approfondie et stratégique des cas transmis en justice relevant de cette période afin de déceler l'évolution des tendances de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Seulement 2 pages du rapport annuel sont dédiées aux tendances observées en 2008 suivies de 8 cas banalisés, et de ces deux pages, seulement un paragraphe traite du financement du terrorisme. Par contre, les cas banalisés rapportés dans le rapport pour 2008 offrent un bon aperçu des profils des entités impliquées, les flux en jeu, les circuits financiers et fournis des critères de vigilances pour les professionnels.

676. Bien que Tracfin anticipe publier d'autres guides d'aide à la détection des opérations financières suspectes, aucun n'a été publié autre que le guide d'aide à la détection des opérations financières susceptibles d'être liées à la corruption. En effet, lors de la visite sur place, certains professionnels ont exprimé le souhait de recevoir plus d'informations sur les typologies spécifiques à leur secteur d'activité respectif. L'équipe d'évaluation considère que Tracfin devrait renforcer sa politique de publication de documents analytiques. Malgré ces réserves, le critère C.26.8 est rempli.

Adhésion au Groupe Egmont (C.26.9)

677. Tracfin est un des membres fondateurs du Groupe Egmont, Tracfin faisait partie des 24 membres (plus huit organisations internationales) qui ont participé à la première réunion du groupe Egmont en 1995. Tracfin a été à l'origine de la création du Groupe de Travail Opérationnel au sein du Groupe Egmont en 2003. Ce groupe de travail a pour objectif de renforcer la coopération opérationnelle entre ses membres. De plus, Tracfin est actuellement membre du Comité Egmont, l'organe exécutif du Groupe Egmont, en tant que représentant de la région Europe. C'est son deuxième mandat consécutif. Tracfin est également un membre actif dans trois groupes de travail : le groupe « Outreach », le groupe Opérationnel et le groupe Formation. Tracfin assure une présence régulière et une participation active aux diverses réunions d'Egmont. Le critère 26.9 est rempli.

Tenir compte de la « Déclaration de mission » du Groupe Egmont et les « Principes pour l'échange d'informations entre cellules de renseignement financier pour les cas de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme » (C.26.10)

678. Tracfin tient compte de la « Déclaration de mission » du Groupe Egmont et les « Principes pour l'échange d'informations entre cellules de renseignement financier pour les cas de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme ». Ces deux documents sont repris dans les « Bonnes pratiques pour l'échange d'information entre les cellules de renseignement financier » à l'élaboration desquelles Tracfin a participé. Ces « Bonnes pratiques » fournissent des lignes directrices importantes pour l'amélioration des échanges opérationnels entre CRF et, sous réserve de l'accord des CRF étrangères concernées, Tracfin y fait référence dans les accords administratifs (MOU) qu'il signe avec elles.

679. L'action du service est cohérente avec les principes de la Déclaration :

- une cellule dédiée de 3 agents au sein du département des enquêtes a été créée en 2004 pour coordonner les échanges opérationnels avec ses homologues étrangers ; ces échanges se font en utilisant les systèmes sécurisés FIU.Net et Egmont Secure Web ;

- Tracfin soutient la création de CRF en assurant le parrainage de 22 CRF – principalement situées en Afrique – pour leur adhésion au Groupe Egmont ; par ailleurs, Tracfin est engagé dans une action de jumelage auprès des autorités marocaines pour la mise en place d'une CRF opérationnelle, cette action est financée par la Commission européenne et est réalisée conjointement avec les autorités espagnoles chargées de la lutte anti-blanchiment ;
- s'agissant de la formation et des échanges de personnel, Tracfin reçoit régulièrement des délégations d'homologues étrangers ; Tracfin a par ailleurs élaboré un guide pour les CRF membres du Groupe Egmont sur les « Détachements et les échanges de personnel » entre les membres du Groupe Egmont. Ce guide étudie les possibilités de tels échanges et formule des conseils en ce sens aux membres du Groupe Egmont.

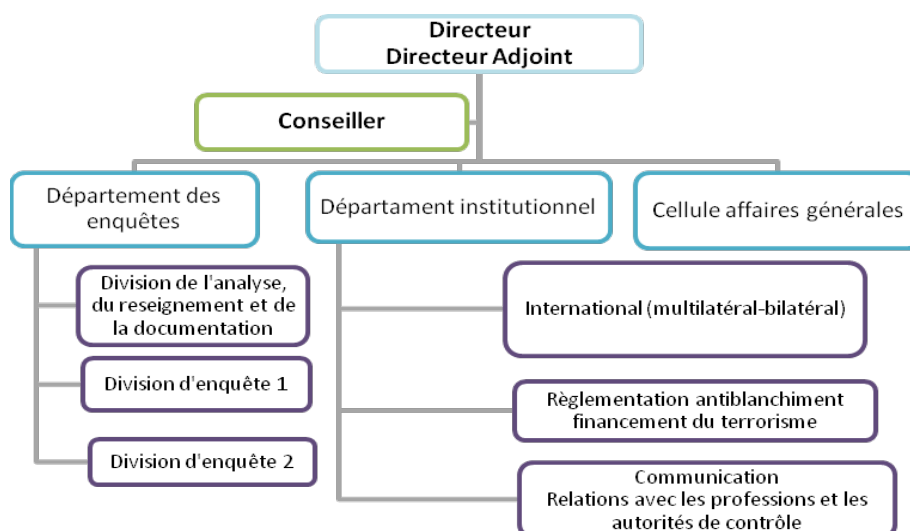
680. « Les principes pour l'échange d'information entre les cellules de renseignement financier pour les cas de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme » font partie intégrante du système d'échange d'informations opérationnelles de Tracfin (cf. section 6.5 du rapport). Le critère C.26.10 est rempli.

Recommandation 30

Ressources

681. *Organisation de Tracfin.* L'érection de Tracfin en service à compétence nationale en décembre 2006 s'est accompagnée d'une augmentation des effectifs à hauteur de 15 postes supplémentaires et d'une restructuration du service avec la création du département institutionnel et de la division d'analyse, du renseignement et de la documentation (DARD). Il s'agissait d'une part de prendre en compte l'évolution de la lutte anti-blanchiment et d'autre part d'organiser le service pour tenir compte de l'augmentation du nombre de déclarations de soupçon.

682. Tracfin est désormais composé d'un département des enquêtes composé de la DARD et des 2 divisions d'enquêtes, d'un département institutionnel et d'un service chargé des affaires générales. Un magistrat est également détaché auprès du service en tant que conseiller juridique du directeur. De plus, un pôle fiscal a d'ores et déjà été créé au sein de Tracfin afin de traiter les déclarations de soupçons liées à des infractions fiscales graves ou complexes et de permettre leur dissémination aux autorités compétentes. L'organigramme du service se présente comme suit :



683. La Cellule Affaires générales est en charge de la logistique, du budget et de la gestion des ressources humaines. Elle est composée d'un pôle de gestion (notamment compétent en matière de budget, de formation professionnelle et de gestion du système d'information de Tracfin), d'un pôle informatique (qui gère STARTRAC) et un secrétariat de direction. Le Département institutionnel est l'interlocuteur des professionnels assujettis aux obligations de LAB/CFT et contribue à l'élaboration des normes anti-blanchiment. Il est composé de trois pôles : (1) le pôle « *Communication, professions et autorités de contrôle* » (comme son nom l'indique il est l'interlocuteur des déclarants mais aussi des autorités de contrôle, il suit l'organisation de rencontres avec les professionnels et est en charge des relations avec la presse) ; (2) le pôle « *Dispositif anti-blanchiment – Financement du terrorisme* » (il contribue à l'élaboration des normes nationales de LAB/CFT et assure la veille juridique) ; (3) le pôle « *International* » (il assure le suivi des relations multilatérales et bilatérales au plan international, il participe aux travaux du Groupe Egmont et du GAFI et prépare la signature d'accords administratifs de coopération opérationnelle entre Tracfin et ses homologues étrangers).

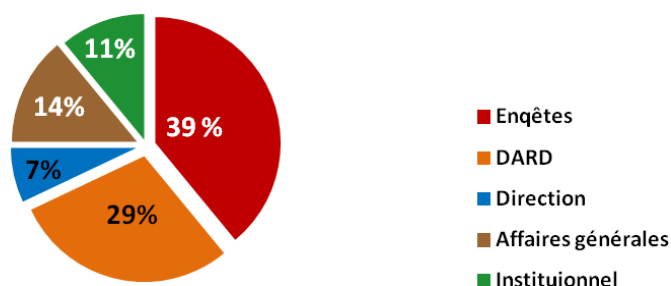
684. Le Département des enquêtes est composé de trois divisions :

- la DARD (elle enrichit et analyse des informations reçues par Tracfin. Elle est composée d'une cellule de saisie (en charge de l'intégration des DS dans la base de données), d'une cellule de recherche (responsable des recherches d'environnement en interrogeant les services de la communauté du renseignement) ; d'une cellule d'analyse (elle effectue le ciblage des informations reçues par Tracfin aux fins d'enrichissement des enquêtes en cours et est chargée des analyses typologiques, stratégiques et statistiques) ; d'une cellule d'officiers de liaison et d'une cellule internationale opérationnelle (responsable du traitement des demandes de renseignements échangés par Tracfin avec ses homologues étrangers) ;
- une division d'enquêtes généraliste destinée à recevoir les DS de tout type de déclarant ;
- une division d'enquêtes composée de cellules d'enquête spécialisées : une dédiée aux sociétés de transfert (type « Western Union et « mandat-cash ») (3 agents); une en charge des casinos et du secteur des changes (changeurs manuels) (3 agents). Une cellule fiscale a été créée à la fin de 2009.

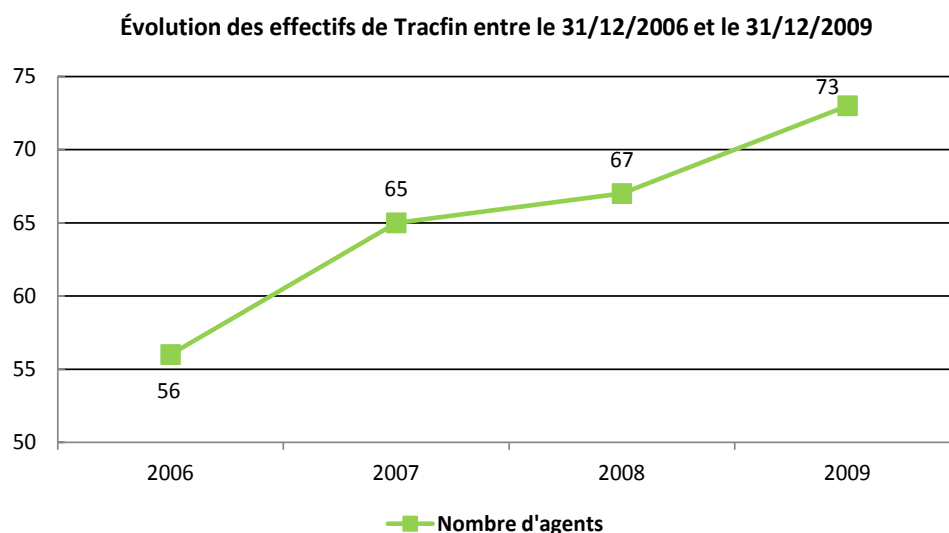
685. Ce modèle d'organisation en cellule d'enquêtes spécialisées est repensé régulièrement lorsque les impératifs du service l'exigent.

686. *Effectifs de Tracfin.* Au 31 décembre 2009, l'effectif de Tracfin était de 73 agents (dont deux officiers de liaison) répartis comme suit (*source : Tracfin*):

Répartition des effectifs de Tracfin par département
au 31/12/20



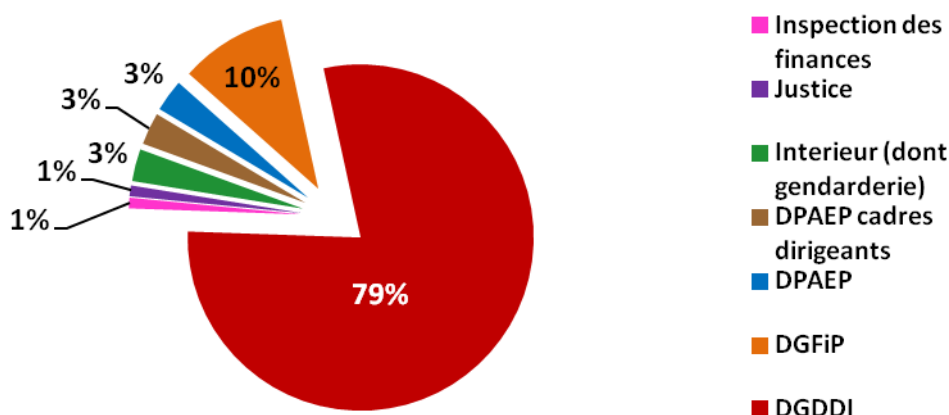
687. L'évolution des effectifs est comme suit –entre 2006 et 2009) (*source : Tracfin*):



688. 29 % des agents sont affectés au traitement des déclarations entrantes à leur orientation et à leur analyse (pré-enquêtes décrites ci-dessus). 39 % des agents travaillent à des analyses approfondies (« enquêtes »). Ainsi, moins de trente personnes sur un total de 73 agents font un travail d'analyse approfondie des déclarations de soupçons. S'agissant des investigations approfondies, la direction de Tracfin a indiqué que chaque analyste des divisions d'enquêtes a en moyenne 100 enquêtes en cours dans son portefeuille. Ce chiffre semble très élevé (même s'il est tenu compte dans ce total, comme l'a indiqué la direction de Tracfin, des informations additionnelles reçues en lien avec des dossiers existants) et soulève la question de la capacité de ces analystes à produire un travail d'analyse complet et de qualité.

689. Une large majorité des agents de Tracfin provient de la direction générale des Douanes et des Droits Indirects d'où est historiquement issu le Service, mais une diversification des origines administratives s'opère progressivement (il est également envisagé qu'un contractuel issu du secteur privé soit recruté en 2010). La répartition des effectifs de Tracfin par direction ou ministère d'origine au 31 décembre 2009 était comme suit (*source : Tracfin*) :

Répartition des effectifs de Tracfin par direction
ou ministère d'origine au 31/12/2009



690. Si Tracfin dispose de deux officiers de liaison issus de la Gendarmerie et l'OCRGDF, il semblerait opportun et profitable, tout en ignorant pas les liens historiques avec l'administration des douanes, qu'un officier de liaison de l'administration des douanes soit détaché auprès de la CRF.

691. *Ancienneté du personnel.* La répartition des effectifs de Tracfin par ancienneté dans le poste montre que :

- La durée moyenne d'ancienneté dans le poste à Tracfin est de 4 ans et 2 mois, avec des écarts significatifs, allant de 1 mois (agents juste arrivés) à 19 ans et demi.
- les divisions d'enquêtes, qui constituent le « cœur de métier » du service voient les agents rester beaucoup plus longtemps en poste que ceux des autres divisions de Tracfin (pour les analystes des divisions d'enquêtes, la moyenne est de 6 ans et 1 mois et va de 1 mois à 19 ans et demi, avec 6 personnes en poste depuis plus de 10 ans et 3 personnes depuis plus de 15 ans).

692. *Budget de Tracfin.* Suite à sa transformation en SCN, Tracfin dispose depuis le 1^{er} janvier 2008 d'un budget propre au sein des ministères financiers, composé de deux titres, l'un relatif aux dépenses de personnel et l'autre relatif aux dépenses de fonctionnement. Les dépenses de personnel se sont élevées à 4 070 749 EUR en 2008 et 4 981 688 EUR en 2009. Pour son fonctionnement, Tracfin a dépensé 341 550 EUR en 2008 et 374 258 EUR en 2009.

693. *Ressources informatiques.* L'autre élément important de la modernisation du service initiée en 2006 avec sa transformation en SCN concerne le développement d'un nouveau système d'information adapté à la gestion électronique du renseignement financier et au pilotage de la CRF. STARTRAC, Système de Traitement et d'Analyse du Renseignem^ent de Tracfin, combine des technologies documentaires avec les technologies de « workflow » et s'appuie sur différents composants :

- une base de données centrale qui contient l'ensemble des données des déclarations de soupçon et des autres informations reçues et produites par le service ; différentes fonctions permettent d'évaluer ces données et de créer des liens entre elles, facilitant ainsi la sélection des dossiers ;
- un progiciel de gestion électronique des documents (GED) qui permet d'enregistrer les documents reçus et produits par le service ;
- un système de lecture automatisé des documents (LAD) permettant d'intégrer automatiquement les déclarations reçues sous forme papier et utilisant le formulaire standard ;
- un système d'intégration automatique de données au format xml pour les déclarations reçues électroniquement via télé-DS
- une application de « workflow » destinée à formaliser le processus de validation du traitement des déclarations de soupçon et des transmissions au sein du service ;
- un module de pilotage constitué de tableaux de bord permettant d'établir des statistiques détaillées sur l'ensemble de l'activité du service et d'évaluer son efficacité au moyen d'indicateurs de résultat ;
- un module de « textmining » permettant d'extraire des connaissances du corpus de documents contenus dans la GED et dans les champs de texte libre de la base de données.

694. En 2009, le budget informatique a été de 231 258 euros, pour un budget global définitif de 374 258 euros (soit 61% du budget). En 2010, le budget informatique prévisionnel est de 611 000 euros, pour un budget global prévisionnel de 960 000 euros (soit 61% du budget). Cette forte augmentation du budget dédié au service informatique s'explique par le développement d'un nouveau module STARTRAC (STARTRAC 4) prévue en 2010.

695. STARTRAC est doté de différents systèmes de sécurité. Seules les personnes authentifiées peuvent accéder au système d'information, lequel n'est pas accessible de l'extérieur car il se trouve sur un réseau isolé. Les documents de la GED sont inviolables, personne ne peut les supprimer ou les modifier. Toutes les actions effectuées par les agents sont tracées et enregistrées automatiquement dans un journal daté. Chaque agent est doté d'un ou plusieurs profils donnant accès à certaines fonctionnalités et écrans. STARTRAC est disponible dans ses composants essentiels (base de données centrale, GED, LAD et « workflow ») depuis juin 2008. Le module de pilotage est disponible depuis septembre 2009 et le module de « textmining » est en cours de développement.

696. Les données de TRACFININFO, l'ancienne base du service, et datant de moins de 10 ans ont été reprises dans STARTRAC. Les agents de Tracfin ont été régulièrement informés de l'évolution du projet par voie de newsletters et plusieurs sessions de formation ont été organisées en fonction de leurs profils utilisateurs afin de leur permettre d'appréhender au mieux leur nouvel outil de travail. Le module pilotage du nouveau système d'information STARTRAC est encore en phase de montée en puissance. Il va permettre à terme la production de statistiques détaillées à des fins essentiellement de pilotage interne¹³⁹.

¹³⁹ D'ores et déjà, plusieurs tableaux de pilotage sont utilisés. Le tableau T 01 intitulé « Synthèse direction » permet d'obtenir des informations sur : (1) le volume de DS par canal de réception (télé-DS, courrier, autre) ; (2) le volume

697. Tracfin est installé depuis janvier 2008 dans de nouveaux locaux en périphérie de Paris. Les agents disposent de bureaux sécurisés et équipés du matériel informatique nécessaire : unité centrale connectée à Internet pour effectuer les recherches documentaires et communiquer à l'extérieur, unité centrale dédiée à l'utilisation de STARTRAC, non connectée à Internet.

Normes professionnelles

698. *Obligations générales applicables au personnel de Tracfin en tant qu'agents de l'État.* Les agents de Tracfin sont des agents publics de l'État et sont tenus, à ce titre, de se soumettre aux obligations découlant de leurs fonctions, de respecter les interdictions qui leur sont légalement faites et d'une manière générale, d'éviter tout comportement public ou privé incompatible avec l'emploi qu'ils occupent. En cas d'inobservation de ces règles, ils s'exposent à se voir appliquer les dispositions relatives à la discipline administrative prévues par les lois n°83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires et n°84-16 du 11 janvier 1984 portant positions statutaires relatives à la fonction publique de l'État ainsi que dans le décret n°84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire contre les fonctionnaires de l'État.

699. Les agents de Tracfin sont donc soumis aux règles générales de la fonction publique concernant notamment le secret professionnel, la discrétion professionnelle, l'obligation de réserve, les règles relatives à la corruption ou au détournement de fonds publics. A ce titre, diverses interdictions leur sont applicables :

- interdiction d'exercer à titre professionnel une activité lucrative de quelque nature que ce soit, sous réserve des exceptions concernant les œuvres de l'esprit au sens du code de la propriété intellectuelle ;
- interdiction de prendre, directement ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle il appartient, des intérêts de nature à compromettre son indépendance ;
- interdiction dans un délai de 3 ans à compter de la cessation de ses fonctions de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseils ou capitaux dans une entreprise précédemment placée sous sa surveillance ou son contrôle.

de DS par type de déclarant (avec classement des 5 premiers déclarants) ; (3) le nombre de transmissions par Cour d'appel (avec classement des 5 premières cours d'appel destinataires) ; (4) le nombre de transmissions spontanées par type d'interlocuteurs (autorités autres que la Justice) ; (5) les principaux pays requérants (demandes entrantes de CRF étrangères) ; (6) les principaux pays sollicités (demandes sortantes de Tracfin vers les CRF étrangères). Le tableau T10 intitulé « Traitement des informations reçues » permet d'effectuer des requêtes détaillées sur le stock d'informations traitées par type de « déclarant » (professionnels, autorités de contrôles, administrations, personnes chargées d'une mission de service publique, CRF étrangères) et par phase de traitement (intégration, pré-enquête, enquête, mise en attente, transmission). La série des tableaux T30 permet d'effectuer des requêtes notamment sur : (1) le volume des informations reçues par interlocuteur ; (2) le volume des informations reçues par type d'interlocuteur ; (3) le volume des informations reçues par zone géographique ; (4) le volume des informations reçues par canal d'information ; (5) le volume des informations reçues par type d'information. La série T35 permet d'effectuer des requêtes détaillées sur : (1) le volume des personnes intégrées par type d'interlocuteur ; (2) le volume des personnes intégrées par nationalité ; (3) le volume des personnes intégrées par secteur d'activité. Certains de ces tableaux sont encore en phase de test ou de déploiement et d'autres tableaux viendront les compléter au cours de l'année 2010.

700. *Obligations spécifiques applicables au personnel en tant qu'agents de Tracfin.* Toutefois, la spécificité du service Tracfin en qualité de CRF et la sensibilité des données dont les agents ont à connaître dans l'exercice de leurs missions et selon leurs attributions respectives les soumettent à des principes de confidentialité et d'intégrité renforcés.

701. En application de l'article R. 561-35 du code monétaire et financier, seuls peuvent être affectés au service Tracfin les agents de l'État préalablement habilités par les ministres de l'Économie ou du Budget. En outre les agents reçoivent une habilitation au titre de la protection des secrets relevant de la défense nationale délivrée par le ministre de la Défense par l'intermédiaire du service compétent auprès du ministère de l'Économie. Ces habilitations ont pour objet de garantir l'intégrité du personnel recruté à Tracfin.

702. Les agents nouvellement recrutés font systématiquement l'objet d'une sensibilisation renforcée par l'intermédiaire du responsable de la cellule affaires générales qui leur rappelle leur responsabilité particulière¹⁴⁰ et les sanctions pénales graves auxquelles ils sont exposés en cas de manquement (article 413-10 du code pénal : 7 ans d'emprisonnement et 100 000 EUR d'amende), y compris par imprudence ou négligence (alinéa 3 de l'article précité : 3 ans d'emprisonnement et 4 000 EUR d'amende). Ils sont en outre tenus de respecter les procédures prévues par l'instruction générale interministérielle sur la protection du secret de la défense nationale du 25 août 2003.

703. A titre général, les informations recueillies par Tracfin sont soumises au principe de l'interdiction de divulgation sous réserve des exceptions limitativement énumérées par le code monétaire et financier. Les agents de Tracfin sont tenus au plus strict respect de cette exigence de confidentialité qui fait obstacle à toute communication extérieure quant à la nature et au contenu des dossiers traités, y compris au sein de la sphère familiale et amicale. Les agents ne doivent en aucun cas divulguer auprès de tiers non autorisés les éléments d'information dont ils ont eu connaissance à l'occasion ou dans l'exercice de leurs fonctions. La méconnaissance de cette interdiction est notamment passible de sanctions pénales au titre de la violation du secret professionnel, conformément à l'article 226-13 du Code pénal.

704. La déclaration de soupçon fait l'objet d'une protection renforcée au titre du code monétaire et financier. Dans toute situation, les agents de Tracfin sont tenus d'assurer la protection de la déclaration et de son auteur.

705. L'ensemble des normes de confidentialité, de sécurité et de déontologie spécifiquement applicables aux agents de Tracfin sont reprises dans une note de service diffusée en avril 2009. Par ailleurs, ces règles sont régulièrement rappelées aux agents lors des réunions de service organisées selon un rythme trimestriel.

706. *Compétences professionnelles.* Tracfin a bénéficié depuis son origine des compétences spécifiques des analystes originaires de l'administration des douanes et de l'expertise des officiers de liaison dans les domaines qui les concernent. Comme indiqué précédemment au critère 30.1, Tracfin procède actuellement au recrutement de nouveaux agents auprès des administrations de l'État également concernées par la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (DGFIP, police nationale, gendarmerie nationale, DGDDI, ACP) afin de disposer de compétences diversifiées et

¹⁴⁰ Un Livret d'accueil mis à la disposition de tout nouveau personnel entrant en fonction à Tracfin comporte une section de ce livret est dédiée aux règles de sécurité et de confidentialité au sein de Tracfin.

d'expertises spécifiques utiles à l'exercice de ses missions. Cette diversification des compétences est la bienvenue.

Formation

707. *Formation initiale.* Chaque nouvel agent arrivant à Tracfin reçoit un livret d'accueil et une clé USB contenant divers documents pratiques et d'information sous forme dématérialisée. Le livret d'accueil détaille notamment l'organigramme du service et les fonctions des différents départements qui le compose.

708. Un plan de formation initiale est prévu afin de mettre au plus vite les nouveaux agents en situation d'exercer correctement leur mission. Ce plan comprend une présentation du service, une présentation du dispositif français de LAB/CFT, les organisations internationales spécialisées, le cadre juridique dans lequel Tracfin exerce ses missions, ses relations avec les divers acteurs impliqués dans la LAB/FT, le code de déontologie, le système d'information STARTRAC. Ensuite, des formations spécifiques sont prévues au sein du département institutionnel et du département des enquêtes. En outre chaque nouvel arrivant se voit attribuer un tuteur au sein du service, chargé de l'assister dans ses nouvelles fonctions. Cette pratique du parrainage est particulièrement utile au sein du département des enquêtes puisqu'elle permet aux nouveaux arrivants d'acquérir relativement rapidement les techniques d'analyse et d'enquête et la connaissance des typologies de blanchiment et de financement du terrorisme au contact - d'analystes expérimentés.

709. *Formation continue.* La formation continue des agents de Tracfin se présente sous différentes formes.

- un plan de formation continue pour la période 2009-2010 a été mis en place et consiste notamment en une série de conférences dispensées par le magistrat détaché auprès de Tracfin pour les thèmes juridiques, des formations proposées par la DGFIP (bases de données disponibles, typologies de fraude fiscale, etc.) et une série de conférences spécialisées sur la comptabilité des entreprises, les marchés financiers, l'assurance-vie, la fonction de conformité et de sécurité financière dans les établissements de crédits, les différentes CRF et leurs pouvoirs, les typologies du groupe Egmont et du GAFI, etc. ;
- un plan de formation spécifique à l'usage de STARTRAC ;
- les réunions de service organisées sur une base trimestrielle sont parfois dédiées à la formation des agents ; ce fut notamment le cas pour la présentation de l'ordonnance du 30 janvier 2009 transposant la 3ème directive européenne. L'ensemble des nouvelles dispositions du CMF a été présenté de manière détaillée aux agents de Tracfin ;
- des formations en langue étrangère organisées par l'institut de formation des ministères financiers sont accessibles aux agents, en particulier ceux chargés des relations à l'international.

710. La direction de Tracfin a communiqué les informations suivantes. En février 2009, le plan de formation continue 2009-2010 avait permis de former 49 agents de Tracfin, dans le cadre des formations dispensées par la DGSE et la DGFIP. En outre, des conférences spécialisées ont débuté le 15 février 2010 (formation aux « Lignes directrices »), à un rythme de une à deux par mois, et sont ouvertes aux agents qui en font la demande en fonction de leur domaine de compétence ou de leurs besoins propres. Plus globalement, la formation professionnelle des agents de Tracfin a représenté 376 jours de formation pour l'année 2009, ce qui correspond à un volume de 5,15 jours de formation par agent et par an pour un effectif

de 73 agents au 31 décembre 2009. Au 15 février 2010, la formation professionnelle représente 246 jours (sont compris les cours de langue d'ores et déjà programmés pour l'ensemble de l'année 2010)

711. En juin 2009, une formation d'une semaine effectuée par les services de renseignements français a été consacrée à l'analyse et comprenait un volet relatif au financement du terrorisme. Dix analystes de Tracfin y ont participé. Cette formation sera reconduite en 2010 et dix agents Tracfin y participeront de nouveau.

712. En 2007 et en 2008, deux analystes de Tracfin ont été détachés chacun pour 6 mois auprès du service d'inspection de la Commission bancaire. Ces agents de Tracfin ont pu participer à des contrôles du respect des obligations LAB/FT auxquelles sont soumis les établissements bancaires et apporter leur éclairage spécifique aux inspecteurs de la Commission bancaire. Inversement, ceux-ci ont fait partager aux agents de Tracfin leurs méthodes de contrôle LAB/FT. Au 1^{er} mars 2010, Tracfin a accueilli un inspecteur de la Commission Bancaire en tant qu'officier de liaison. Outre ses fonctions de coordination opérationnelle avec le régulateur bancaire, il fera également bénéficier aux analystes de Tracfin de son expertise et de son expérience propre. En 2008, deux stages « d'immersion » à l'AMF d'une durée de une semaine chacun ont été organisés, au bénéfice de deux agents Tracfin (Départements Enquêtes et Institutionnel).

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 30 (Tracfin) et appréciation de la conformité globale

713. Tracfin semble convenablement financé et semble disposer de ressources techniques (notamment informatiques) satisfaisantes. Néanmoins, l'équipe d'évaluation émet des doutes sur les moyens mobilisés pour la conduite des enquêtes. En effet, le nombre d'analystes affectés à l'analyse approfondie des DS (moins de trente personnes sur un total de 73 agents) semble en deçà des besoins (compte tenu notamment du nombre des DS en constante augmentation) et des moyens qui devraient être mobilisés pour conduire une analyse approfondie des déclarations de soupçons. De plus, l'extension considérable du champ déclaratif va nécessairement accroître la tendance actuelle de l'augmentation annuelle des DS. Il est essentiel que Tracfin ait les moyens humains et matériels d'accomplir sa mission dans des conditions optimales. Or ces conditions n'étaient pas réunies au moment de la visite sur place.

714. Les normes professionnelles et de confidentialité sont adéquates et le personnel de Tracfin semble disposer d'un échantillon de formation pertinent même si l'extension du champ déclaratif nécessiterait d'intensifier la formation des analystes (notamment ceux de la division d'enquêtes) au cours de l'année 2010. Néanmoins, le plan de formation continue mis en place pour 2009-2010 pour les agents de Tracfin devrait comporter des volets réguliers portant sur les typologies et techniques d'enquêtes en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme pour les analystes afin de maintenir à jour leurs connaissances de nouvelles tendances, méthodes et typologies de blanchiment des capitaux et financement du terrorisme

Statistiques (Recommandation 32)

715. Tracfin dispose d'outils statistiques à des fins de pilotage du service ainsi qu'à des fins d'information de l'ensemble des acteurs de la chaîne anti-blanchiment. Ainsi, Tracfin publie dans son rapport annuel les statistiques suivantes relatives à la participation des professionnels au dispositif :

- le nombre total de déclarations d'opérations suspectes et son évolution sur les quatre dernières années;
- le nombre de déclarations d'opérations suspectes reçues par Tracfin sous format dématérialisé;

- le nombre de déclarations par professionnel déclarant ainsi que leur évolution par rapport à l'année antérieure;
- une analyse globale de la participation de l'ensemble du secteur financier (ventilation par type de déclarant);
- une analyse sectorielle de la participation des principaux participants du secteur financier ;
- une analyse globale de la participation du secteur non-financier (ventilation par type de déclarant, présentation par zone géographique à titre d'exemple : une répartition régionale des déclarations de soupçon émises par les notaires est exposée).
- le nombre de déclarations de soupçon relatives à l'outre-mer.

716. Les chiffres concernant l'activité opérationnelle de Tracfin sont également publiés :

- l'évolution du nombre de transmissions en justice sur les cinq dernières années ;
- la répartition par forme de criminalité sous-jacente des transmissions en justice effectuées par Tracfin ;
- la répartition des transmissions en justice effectuées par Tracfin portant sur des délits primaires ;
- la répartition des transmissions en justice effectuées par Tracfin par Cour d'appel ;
- l'exploitation des déclarations de soupçon (ventilation déclarations de soupçon selon le stade de traitement de celles-ci à savoir : mis en enquête, en pré-enquête et mis en attente) ;
- la répartition des demandes entrantes et des demandes sortantes par zone géographique ;
- le nombre de demandes de renseignement adressées par Tracfin ;
- le nombre de personnes concernées par des demandes de renseignement émises par Tracfin à ses homologues étrangers ;
- la répartition des demandes entrantes et sortantes par CRF ;
- le nombre d'infractions de blanchiment ayant donné lieu à condamnations en justice ;
- les informations transmises aux autres services de l'État ;
- la ventilation par type de déclarant de l'origine des informations ayant donné lieu à transmission en justice.

717. En outre, avec la mise en place de son nouveau système d'information, Tracfin dispose d'états statistiques à des fins de pilotage. Ces états n'ont pas fait jusqu'à présent l'objet d'une publication notamment pour des raisons de confidentialité. Ces outils statistiques permettent d'assurer le pilotage de l'activité du service dans son ensemble, le pilotage des enquêtes ainsi que celui des actions de communication du service. Ces états sont mensuels. A titre d'illustration, ces tableaux indiquent le nombre

d'informations reçues (déclarations d'opérations suspectes et autres types de déclarations) par Tracfin par type de déclarant (état T30 D), le montant global pour chaque affaire transmise est également précisé.

718. Tracfin ne tient pas de statistiques sur le volume des DS ayant trait aux virements internationaux. Néanmoins une extraction statistique à partir du nouveau système d'information STARTRAC donne le résultat suivant : en 2009, 1809 DS faisaient état d'un ou plusieurs virements internationaux. Il convient de préciser que ces mouvements internationaux mentionnés dans ces DS ne sont pas nécessairement suspects.

Appréciation de la conformité avec la Recommandation 32 (Tracfin)

719. En ce qui concerne Tracfin la Recommandation 32 est remplie. Par contre, Tracfin devrait être en mesure de publier des statistiques sur les suites données aux notes d'information que Tracfin transmet en justice, à savoir si les DS aboutissent à des enquêtes, poursuites ou condamnations pour le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme ou pour toute infraction sous-jacente (*cf. supra* les commentaires portant sur le développement d'une application informatique commune qui sera renseignée par Tracfin et la direction des affaires criminelles et des grâces à chaque évolution du dossier transmis en justice).

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 26 et appréciation de la conformité globale

Général

720. Tracfin est une CRF présentant de nombreux signes de maturité et déploie des efforts importants pour remplir ses missions de recueil et d'analyse des déclarations de soupçon et de diffusion aux autorités judiciaires et en charge des poursuites pénales. Elle a également accès à un nombre considérables de sources d'informations. Néanmoins les remarques suivantes en matière d'effectivité s'imposent.

721. L'activité déclarative des professions assujetties est en hausse constante depuis plusieurs années avec une accélération en 2008. L'équipe de direction de Tracfin considère que cette hausse a été liée à une anticipation probable par les professionnels de la transposition de la 3^{ème} directive européenne qui élargit substantiellement le champ de la déclaration de soupçon.

Activité déclarative des professionnels :

2005	2006	2007	2008	2009
11 553	12 047	12 469	14 565	17 310

722. Le tableau ci-dessous illustre l'évolution du nombre de transmissions en justice par rapport au nombre total des DS reçues:

Année	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de DS	11 553	12 047	12469	14 565	17 310
Nombre de notes d'information à l'autorité judiciaire	405	411	410	359	384
% des DS envoyées à l'autorité judiciaire	3.5%	3.41%	3.28%	2.46%	2.21%

723. La répartition de la diffusion du renseignement financier par Tracfin est comme suit :

	Justice	DGDDI	DGFIP	Police/ Gendarmerie	Services de renseignem ents	Autorités de contrôles (CB/ ACAM/AMF)	Total
2008	359	93	NA	35	NA	ND	487
2009	384	106	28	45	118	4	685

NA : non-applicable ; ND : non-disponible.

724. La répartition des transmissions en justice portant sur le blanchiment par type d'infractions sous-jacentes est comme suit¹⁴¹ (il convient de noter la diminution du volume des transmissions entre 2007 et 2009 pour toutes les catégories d'infractions sous-jacentes) :

	2007	2008	2009
Atteintes aux biens	38	40	21
Atteintes aux patrimoines des sociétés	57	33	14
Atteintes aux personnes	18	22	15
Atteinte à la probité	16	7	2
Atteinte à la confiance publique	0	2	0
Aide à l'entrée ou au séjour irréguliers d'étrangers	0	2	0
Associations de malfaiteurs	0	1	0

¹⁴¹ ND = Chiffres non disponibles / NA = Non applicable (la fraude fiscale n'est entrée dans le champ de la déclaration de soupçon qu'en 2009. Il convient de noter que les chiffres pour 2005 et 2006 ne sont pas disponibles.

	2007	2008	2009
Délits douaniers	9	6	3
Délits d'initié	0	1	0
Exploitation illicite de jeux de hasard	0	2	4
Exercice illégal de la profession de banquier	5	1	0
Infractions au droit du travail	35	13	10
Trafics d'armes	0	5	0
Tous crimes ou délits	87	80	61
Fraude fiscale	NA	NA	1
TOTAL	265	215	131

NB : Lorsque la suspicion emporte plusieurs infractions présumées (par exemple abus de bien sociaux et escroquerie), elle est reprise dans chacune des catégories d'infractions concernée.

725. La répartition des transmissions en justice portant sur les délits primaires est comme suit (il convient de noter, contrairement au tableau précédent, que le nombre de transmission augmente pour la plupart des délits primaires inventoriés):

	2007	2008	2009
Atteintes aux biens	57	48	85
Atteintes aux patrimoines des sociétés	36	45	46
Atteintes aux personnes	11	5	10
Atteinte à la probité	10	15	6
Atteinte à la confiance publique	0	1	0
Aide à l'entrée ou au séjour irréguliers d'étrangers	0	4	2
Associations de malfaiteurs	0	0	2
Délits douaniers	5	4	6
Délits d'initié	0	0	1
Exploitation illicite de jeux de hasard	0	2	4
Exercice illégal de la profession de	6	8	12

	2007	2008	2009
banquier			
Infractions au droit du travail	55	87	61
Trafics d'armes	0	1	0
Tous crimes ou délits	12	17	7
Fraude fiscale	NA	NA	2
TOTAL	192	237	244

NB : Lorsque la suspicion emporte plusieurs infractions présumées (par exemple abus de bien sociaux et escroquerie), elle est reprise dans chacune des catégories d'infractions concernée.

726. La direction de Tracfin explique la baisse du pourcentage des DS envoyées à l'autorité de justice par la dimension dissuasive du système de déclaration de soupçons et un phénomène d'évitement du secteur bancaire avec pour corolaire le développement des transactions en espèces. D'après elle, le chiffre significatif qui illustre l'efficacité du rôle de Tracfin est le total des dossiers diffusés auprès de l'autorité judiciaire et des autorités en charge des poursuites (soit 685 en 2009). De plus, Tracfin indique privilégier la qualité des dossiers à la quantité. L'équipe d'évaluation souhaiterait faire les remarques suivantes : il s'agit pour elle de s'intéresser aussi bien aux raisons d'une hausse continue des DS qu'à la capacité de Tracfin, d'une part, à faire face à cet afflux de dossiers, et, d'autre part, à contribuer à l'effort judiciaire visant à réprimer le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. En amont, Tracfin est plus sollicitée quantitativement que par le passé dans ses fonctions d'analyse et d'enrichissement des informations communiquées par les professions assujetties. L'augmentation continue du nombre de DS est à la fois inhérente à l'augmentation du champ déclaratif et au fait que les professions (nouvellement ou plus anciennement) assujetties s'approprient avec le temps le système déclaratif. Elle s'explique aussi par le fait que Tracfin revendique ouvertement auprès des professions assujetties une augmentation des DS soumises. En effet, lors de la visite sur place, plusieurs représentants de ces professions ont indiqué recevoir de Tracfin des signaux très forts, voire impératifs, concernant les attentes chiffrées de la CRF en termes de DS. Concomitamment, la CRF française ne dispose pas de moyens humains adéquats pour faire face à l'augmentation continue du nombre de DS.

727. En aval, le nombre de dossiers transmis en justice diminue et le différentiel entre la quantité des informations entrantes et celle des informations sortantes est croissant. A ce titre, les explications avancées par Tracfin (privilégier la qualité plutôt que la quantité) sont contredites par les informations collectées par l'équipe d'évaluation auprès des magistrats et des autorités de poursuite rencontrés pendant la visite sur place et les données statistiques disponibles. Lors de ces entretiens, il a été clairement indiqué que les dossiers Tracfin peuvent avoir – et ont le plus souvent - un intérêt en termes de poursuite (en ceci, les dossiers Tracfin sont un point d'entrée intéressant pour le démarrage d'une enquête) mais que ces derniers présentent assez rarement un volet blanchiment. De plus, des magistrats rencontrés ont signalé avoir noté que les dossiers Tracfin s'intéressent à des délits de moindre ampleur (même s'ils sont non négligeables

tels que l'abus de confiance ou les infractions au droit du travail¹⁴²) et une focalisation allant diminuant sur des phénomènes de criminalité organisée ou de criminalité financière d'envergure (*cf. supra* les chiffres détaillés de la répartition des transmissions en justice portant sur le blanchiment par type d'infractions sous-jacentes et ceux de la répartition des transmissions en justice portant sur les délits primaires qui confortent les affirmations des magistrats). Ces derniers ont indiqué y voir un risque de glissement du rôle de Tracfin et d'affaiblissement du principe même de la déclaration de soupçon construite originellement autour du concept de LAB/CFT. Ce débat se nourrit également de la question de la qualité des DS reçues qui pour 70% d'entre elles en 2009 ont été mises en attente dans la base de données, c'est-à-dire n'ont pas été jugées exploitables au moment de leur réception. Il est important que le dialogue entre Tracfin et les professions déclarantes soit orienté sur la question du contenu des DS, leur qualité, plus que sur leur volume.

728. Suffisamment d'éléments convergent pour douter des performances de Tracfin et de sa contribution à la hauteur de ses moyens à l'effort judiciaire dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Il semble essentiel à ce titre que Tracfin développe des indicateurs plus performants de ses résultats (tenant compte de faits ou données brutes extraits des notes d'information en relation par exemple avec les volumes de fonds impliqués, le nombre de comptes bancaires et personnes morales visés, la dimension transnationale des dossiers, le nombre et la diversité des entités déclarantes sur une même note d'informations, etc.). Plus généralement, ce débat pose aussi la question du rôle de Tracfin et sa finalité. L'ordonnance du 30 janvier 2009 a diversifié les missions de la CRF (y compris en lui adjoignant un rôle dans la lutte contre la fraude fiscale) et sa capacité à diffuser l'information financière auprès de nombreux interlocuteurs, bien au-delà de la sphère judiciaire. Si, in fine, la transmission plus grande de l'information financière dont dispose Tracfin peut constituer une avancée, il semble aussi essentiel que la CRF française continue à donner la primauté à sa mission judiciaire dans le cadre de la LAB/CFT. A ce titre, la mise en œuvre de l'obligation faite au procureur de la République d'informer Tracfin de l'engagement d'une procédure judiciaire, du classement sans suite, ainsi que des décisions prononcées par les juridictions répressives, dans les affaires ayant fait l'objet d'une note d'information de Tracfin permettra de mieux quantifier et donc comprendre la contribution de Tracfin à la LAB/CFT et sa pertinence dans la poursuite des faits de blanchiment et de financement de terrorisme. A ce jour, cette appréciation repose plus sur des évaluations subjectives des différents intervenants dans la LAB/CFT que sur une revue relativement systématique du rôle, du positionnement et de la participation de Tracfin à cet objectif ultime.

729. En matière de financement de terrorisme, neuf notes d'information communiquées à la justice par Tracfin en 2009 relevaient d'une présomption de financement du terrorisme (contre cinq en 2008). La direction de Tracfin indique que la complexité des flux financiers, ainsi que l'implication dans certains dossiers de réseaux de grand banditisme ont pu conduire à ce qu'un certain nombre de dossiers ont été identifiés par le service comme étant du blanchiment de capitaux, alors que l'enquête ultérieure et les suites judiciaires ont montré qu'il s'agissait en fait de cas de financement de terrorisme. Ceci pourrait être une indication de la difficulté rencontrée par Tracfin à conduire ses enquêtes en matière de financement de terrorisme (et soulève possiblement la question de la formation des analystes, notamment ceux des divisions d'enquêtes). Il est aussi vrai que dans ce domaine, Tracfin ne néglige pas la possibilité que la loi

¹⁴² Une Dépêche de la Chancellerie sur les relations entre les parquets et Tracfin en date du 28 mai 2010 indique que les infractions sous-jacentes à l'infraction de blanchiment repérées le plus fréquemment par les analystes sont le travail dissimulé, l'abus de biens sociaux, l'abus de confiance, l'abus de faiblesse, les escroqueries et les infractions à la législation sur les stupéfiants.

lui offre de faire remonter des informations aux services de renseignement dans des cas d'espèce ne justifiant pas la notification au procureur de la République.

Tracfin et l'outre-mer

730. Tracfin, dispose dans les territoires situés en outre-mer des mêmes prérogatives qu'en métropole pour l'accomplissement de ses missions (droit d'opposition, droit de communication, etc.). Tracfin indique que le pourcentage moyen de déclarations de soupçons reçues par Tracfin concernant des résidents d'outre-mer (4,29%) correspond à leur part dans la population totale du pays (4,07%) (pour plus de détails, cf. section 3.7 du rapport en lien avec la Recommandation 13). Le nombre de transmissions judiciaires dans ces territoires est comme suit :

Territoire	2005	2006	2007	2008	2009	Total
La Réunion	7	0	2	0	2	11
La Guadeloupe (Saint-Martin inclus)	3	1	3	5	6	18
Saint-Martin seul	2	1	0	1	3	7
La Martinique	6	3	1	2	6	18
Guyane	0	1	2	2	2	7
Nouvelle-Calédonie	0	0	0	0	0	0
Mayotte	1	1	0	0	0	2
Saint-Pierre et Miquelon	0	0	0	0	3	3
Polynésie française	2	2	0	0	0	5
TOTAL	19	8	8	10	19	64
% nombre total de transmissions dans ces territoires par rapport au nombre total de transmissions	4.7%	1.9%	2%	2.8%	4.9%	3.2%

731. Les disparités entre territoires sont assez marquées (0 transmission en Nouvelle-Calédonie en 5 ans, respectivement 18 en Guadeloupe et Martinique pour la même période) alors que des phénomènes de délinquance touchent toutes ces régions françaises (cf. section 1 du rapport). Tracfin, et ses partenaires de la LAB/CFT devraient prendre acte de cette situation, tenter de mieux la cerner et répondre aux défis qui se posent à eux dans ce contexte. Car l'équipe d'évaluation a clairement noté que Tracfin ne déploie aucun ou quasiment aucun moyen dans ces territoires en termes de dialogue et d'échanges et, plus particulièrement, de sensibilisation des professions assujetties à leur obligation déclarative. Une rencontre par téléconférence a été effectuée en 2009 avec le Parquet général et les magistrats du ressort de Pointe-à-Pitre (Guadeloupe) et de Fort de France (Martinique). Une autre rencontre de même nature doit avoir lieu à La Réunion en 2010. Tracfin compte aussi beaucoup sur les liens existants (rencontres bilatérales notamment) avec les groupes financiers ayant leur siège à Paris et une présence dans ces territoires pour diffuser son message et maintenir une relation de travail constructive. Ceci ne vaut bien sûr pas pour un grand nombre de

professions assujetties, notamment dans le secteur non financier. Les analystes des divisions d'enquêtes de par leurs contacts avec les correspondants et déclarants locaux contribuent à leur niveau à une forme de sensibilisation des assujettis. Malgré cela, l'équipe d'évaluation a noté une déperdition du message de LAB/CFT dans ces territoires (même si le problème se pose à des degrés différents selon les territoires), y compris dans le secteur bancaire (cf. section 3 du rapport).

732. Les discussions de l'équipe d'évaluation avec des assujettis (financiers et non financiers) implantés dans les territoires d'outre-mer ont clairement identifié le besoin de créer des relais locaux de diffusion du message LAB/CFT, notamment en matière de sensibilisation à l'obligation déclarative (cf. section 3.7 du rapport infra). Il est important à ce titre que Tracfin contribue à une réflexion générale des autorités françaises visant à assurer que le message LAB/CFT est adéquatement diffusé sur l'entièreté du territoire et que les obligations de LAB/CFT sont appliquées en France de manière plus homogène.

2.5.2 *Recommandations et Commentaires*

733. Tracfin devrait augmenter la fréquence et la nature de sa communication aux professions assujetties quant aux conseils sur la façon d'établir des déclarations de soupçons (ceci ne vaut pas pour le secteur financier). Tracfin devrait améliorer sa production de lignes directrices pour la détection d'opérations financières suspectes et produire des typologies sectorielles (dans le but notamment d'améliorer la qualité des déclarations).

734. Le nombre d'analystes dans les divisions d'enquêtes devrait être revu à la hausse.

735. Les autorités françaises devraient mettre tous les moyens nécessaires en place pour apprécier plus justement l'efficacité du fonctionnement de la CRF. A ce titre, il est nécessaire que Tracfin focalise ses efforts sur les enquêtes portant sur des soupçons de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Dans ce cadre, les autorités françaises devraient veiller à la mise en œuvre le plus rapidement possible et dans les meilleures conditions de l'obligation faite au procureur de la République d'informer Tracfin de l'engagement d'une procédure judiciaire, du classement sans suite, ainsi que des décisions prononcées par les juridictions répressives, dans les affaires ayant fait l'objet d'une note d'information de Tracfin. Ceci permettrait de mieux quantifier et donc comprendre la contribution qualitative de Tracfin à la LAB/CFT et sa pertinence dans la poursuite des faits de blanchiment, du financement de terrorisme et de la criminalité financière d'envergure.

736. Tracfin devrait amplifier ses efforts en matière de présence institutionnelle en outre-mer et mobiliser des moyens plus importants en ce qui concerne la sensibilisation et les conseils destinés aux professions assujetties implantées dans les territoires d'outre-mer.

2.5.3 *Conformité avec la Recommandation 26*

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation globale de conformité
R.26	LC	<ul style="list-style-type: none"> • bien que des conseils écrits et détaillés à l'attention des institutions financières sur la façon d'établir des déclarations existent, les autres professions assujetties ne bénéficient que d'informations très générales et d'ordre purement pratique sur la façon d'établir des déclarations de soupçons ; • le fonctionnement de Tracfin soulève des questions d'efficacité : (1) les moyens mobilisés pour la conduite des enquêtes ne sont pas adéquats pour faire face à la quantité de déclarations entrantes (qui plus est, est en constante augmentation); (2) l'absence d'informations quantifiables concernant le suivi judiciaire des dossiers de Tracfin ne permet pas d'évaluer la contribution des dossiers de Tracfin aux

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation globale de conformité
		<p>enquêtes sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et donc d'apprécier leur pertinence ; (3) malgré l'augmentation du nombre de déclarations, des statistiques indiquent un repli constant entre 2005 et 2009 du nombre de notes d'informations envoyés par Tracfin aux autorités judiciaires ; (4) des magistrats rencontrés lors de la visite sur place ont signalé avoir noté une concentration des dossiers Tracfin sur des délits de moindre ampleur et une focalisation allant diminuant sur des phénomènes de criminalité organisée ou de criminalité financière d'envergure ; (5) Tracfin ne déploie aucun ou quasiment aucun moyen dans les territoires situés en outre-mer en terme de dialogue et d'échanges et, plus particulièrement, de sensibilisation des professions assujetties à leur obligation déclarative.</p>

2.6 Les autorités chargées des enquêtes, les autorités de poursuite pénale et les autres autorités compétentes – le cadre de l'enquête et de la poursuite de l'infraction et celui de la confiscation et du gel (R.27 & 28)

2.6.1 Description et Analyse

Recommandation 27

Général

737. En France, la poursuite de l'infraction de blanchiment relève des juridictions de droit commun, tandis que les poursuites au titre du financement du terrorisme relèvent des juridictions spécialisées parisiennes. Les informations schématisées ci-dessous permettent de comprendre l'articulation générale d'un procès pénal en France.

Fiche d'information – déroulement d'un procès pénal en France (au 31 mars 2010)

Une affaire pénale comporte quatre phases : la constatation de l'infraction, la poursuite, le jugement et l'exécution de la peine.

- Constatation de l'infraction. Elle appartient aux autorités chargées de poursuite (police, gendarmerie, administration des douanes). Les enquêtes judiciaires sont menées par les Officiers de Police Judiciaire (OPJ) relevant de la police ou de la gendarmerie, ou par les Officiers de Douane Judiciaire (ODJ), relevant du service national de douane judiciaire. La victime peut aussi porter plainte.

- Poursuite. C'est le rôle du ministère public appelé aussi parquet. Les membres qui composent le parquet sont des magistrats. On les nomme: procureur de la République, procureur de la République adjoint, premiers substituts, substituts. Il existe auprès du Tribunal de Grande Instance.

Il est informé par la police, la gendarmerie, des infractions constatées. Il peut aussi recevoir directement les plaintes des particuliers victimes. Une fois informé de l'infraction, le parquet va décider de la suite à donner : (1) le classement sans suite ou (2) la poursuite. Le parquet peut s'il estime manquer d'éléments requérir une instruction qui sera effectuée par le juge d'instruction.

- Jugement. Le jugement est de la compétence du tribunal correctionnel, du tribunal de police, de la cour d'assises. Au cours d'un procès les régies d'organisation sont strictes. Le tribunal est assisté d'un greffier, le président dirige les débats, l'affaire est appelée par un huissier. Le président interroge le prévenu qui se présente à la barre, ensuite la ou les victimes, ensuite les témoins. Puis il donne la parole dans un ordre strict aux parties : (1) la partie civile qui demande réparation du dommage causé ; (2) le parquet ou ministère public représenté par le procureur ou son substitut. Il requiert l'application de la loi au nom de la société. Il représente l'intérêt public. Il soutient l'accusation et demande au tribunal de prononcer une sanction, une

peine (prison amende, travail d'intérêt général...) ; (3) le prévenu (et éventuellement son avocat). Il a toujours la parole en dernier pour présenter sa défense.

Une fois les débats terminés, le tribunal délibère soit immédiatement (sur le siège) soit dans une pièce voisine, soit à une date ultérieure. La délibération est secrète. La sentence est rendue publiquement, d'abord concernant la culpabilité du prévenu, puis sur la peine et les dommages et intérêts. Devant la cour d'appel, l'audience est identique.

738. Lors de cette évaluation, un débat a animé le monde judiciaire et politique portant sur une réforme de fond de la procédure pénale française (qui est toujours en cours). A l'heure de la rédaction de ce rapport, les débats portaient essentiellement sur les sujets suivants : (1) la question du statut du parquet ; (2) la suppression du juge d'instruction (la réforme controversée prévoit de transférer les pouvoirs d'enquête du juge d'instruction au procureur, un magistrat du parquet subordonné à la Chancellerie (cf. infra) ; (3) l'introduction de plus de contradictoire dans la procédure (toutes les parties pourraient demander des actes d'investigation au magistrat) ; (4) la réforme de la garde à vue et de la détention provisoire et (5) l'introduction de nouveaux délais de prescription des délits¹⁴³. S'il n'appartient pas à l'équipe d'évaluation de commenter dans le détail ces propositions de réforme (qui n'étaient pas abouties dans la période sous revue), il semblait malgré tout important de les mentionner car elles sont révélatrices du climat dans lequel la justice française travaille et l'ampleur du questionnement ambiant sur ses modalités de fonctionnement. De plus, l'équipe d'évaluation ne néglige pas l'impact possible de ses réformes sur la manière dont la criminalité financière sera traitée et priorisée.

Fiche d'information – le juge d'instruction

En France, un juge d'instruction est un magistrat chargé de diligenter des enquêtes judiciaires. Il ne peut se saisir d'office et ne peut effectuer d'enquête que dans la stricte limite de sa saisine, cette limite étant fixée par le procureur la République, même si les poursuites interviennent à la demande de la victime. Il peut utiliser des officiers de police judiciaire et de douane judiciaire pour effectuer des actes d'enquête en leur délivrant des commissions rogatoires. Il effectue son enquête à charge et à décharge en concertation avec le procureur de la République et des services de police, médico

légal ou d'expertise judiciaire, et apprécie les demandes d'actes des avocats de la défense ou de la partie civile. Si son enquête aboutit à des charges suffisantes sur certains chefs de poursuites, il rend une ordonnance de renvoi devant les juridictions pénales. Sinon, il rend une ordonnance de non lieu.

Le juge d'instruction est l'enquêteur qui dispose du plus de pouvoirs : il peut procéder à l'audition de toute personne, faire comparaître les témoins par la force publique (généralement : police nationale et gendarmerie), délivrer des mandats, entendre les parties civiles et les mis en examen, désigner des experts, procéder à des perquisitions et des saisies, ordonner des écoutes téléphoniques, des sonorisations... Concrètement, cependant, le juge fait rarement tout cela et il délègue ses pouvoirs aux officiers de police

¹⁴³ Sur ce point, le monde de la justice redoute que le projet de réforme de la procédure pénale en France puisse aboutir à la fin, à terme, des enquêtes sur les grandes sociétés. Le nouveau code prévoirait que tout délit serait prescrit trois ans après la date où l'infraction a été commise et ce, "quelle que soit la date à laquelle il a été constaté". Car actuellement, en matière financière, la prescription de trois ans n'est comptée qu'à partir de la date à laquelle les faits ont été constatés. Les délits financiers, cachés le plus souvent, ne sont découverts que de longues années après les faits, à l'occasion par exemple d'un changement de majorité dans une municipalité, ou d'un audit de comptes publics ou privés par des spécialistes. Une crainte a été exprimée qu'avec la suppression annoncée des juges d'instruction, cette modification des délais de prescription, si elle se confirmait, pourrait entraver la poursuite des délits financiers.

judiciaire, par le mécanisme de la commission rogatoire. Il est en revanche le seul à désigner des experts (parce qu'il ne peut pas déléguer ce pouvoir), et à entendre le mis en examen (parce que les personnes mises en examen ne peuvent être entendues que par un magistrat). L'essentiel du travail du juge d'instruction consiste à diriger l'enquête (par téléphone ou en rencontrant les enquêteurs, en lançant des commissions rogatoires, des expertises...) et à interroger les mis en examen, ce qui en pratique prend le plus de temps.

Le juge d'instruction est aussi un juge. Il peut donc prononcer des mesures qui ont un caractère judiciaire, que ne peut donc prononcer un enquêteur. Le juge peut mettre en examen une personne, c'est à dire lui notifier qu'il existe contre elle un certain nombre d'éléments qui laissent à penser qu'elle a commis une infraction. Le mis en examen a un certain nombre de droits, mais surtout il peut peser contre lui des obligations. Le juge d'instruction peut le placer sous contrôle judiciaire. Depuis le 1er janvier 2001, le juge d'instruction ne peut plus décider seul de placer une personne en prison. Un autre juge, le juge des libertés et de la détention, intervient également, qui prend, in fine, la décision. Le juge d'instruction peut, par contre, toujours libérer quelqu'un qui est en détention provisoire.

Le juge d'instruction est resté longtemps une spécificité du droit français. Il s'agit d'un magistrat indépendant du pouvoir exécutif et qui occupe une place centrale dans le modèle inquisitoire français. Son rôle avec le temps n'a cessé d'être réduit, et aujourd'hui il n'instruit que 5% des affaires (mais des affaires d'envergure), les autres le sont directement par le parquet.

Le juge d'instruction est un personnage souvent contesté. Souvent pour son indépendance. Mais c'est un juge sous contrôle. Comme signalé supra, sa compétence dépend de la saisine du parquet et la loi a encadré la plupart de ses pouvoirs.

739. Dans le cadre des règles de procédure pénale existantes au 31 mars 2010, il existe en France trois grandes catégories d'enquêtes qui sont placées sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire:

- *L'enquête préliminaire* constitue l'enquête de droit commun. Est ainsi menée l'enquête qui n'est pas précédée de la constatation d'un crime ou d'un délit flagrant, ou l'enquête concernant un délit non passible d'emprisonnement ou une contravention. L'enquête préliminaire peut se poursuivre de manière discontinue, sans limitation de durée, autre que celle imposée par les règles de la prescription pénale. L'enquête préliminaire ne confère pas à l'enquêteur de pouvoir d'arrestation. La contrainte n'est cependant pas exclue de cette forme d'enquête (perquisition, arrestation, garde à vue).
- *L'enquête de flagrance* : elle ne peut être menée qu'à la suite de la constatation d'un crime ou d'un délit flagrant et confère à l'enquêteur des pouvoirs de contrainte accrus. Son régime n'est ouvert qu'aux infractions graves, les crimes et délits passibles d'une peine d'emprisonnement. L'enquête de flagrance est continue et limitée dans le temps : menée sous le contrôle du procureur de la République, elle peut se poursuivre sans discontinuer pendant une durée de huit jours. Ce délai peut être prolongé d'une durée maximale de huit jours supplémentaires. Ce régime, qui peut être écarté par les enquêteurs, se poursuit en la forme préliminaire à l'expiration du délai de flagrance. L'enquêteur dispose de pouvoirs d'enquête étendus encadrés par un formalisme rigoureux : garde à vue, perquisitions et saisies d'autorité notamment.
- L'enquête sur commission rogatoire : elle ne peut être menée que par un officier de police ou de douane judiciaire saisi par une commission rogatoire. L'enquêteur dispose de pouvoirs limités à la mission qui lui est conférée par le magistrat instructeur. Ces derniers correspondent toutefois à ceux offerts dans les autres cadres juridiques : perquisitions, saisies, audition, garde à vue, etc.

740. Enfin, des enquêtes administratives, relatives aux manquements à l'obligation déclarative lors de transferts physiques de capitaux vers ou en provenance de l'étranger, ou à des soupçons de blanchiment de

capitaux ou de financement du terrorisme sont menées par la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) relevant de l'administration des douanes.

Désignation d'autorités de poursuite pénale (C.27.1)

Autorités chargées des enquêtes financières, y compris en matière de blanchiment de capitaux

741. Elles se distinguent selon qu'elles appartiennent aux deux forces de police françaises à compétence générale (qui sont la police nationale, et la gendarmerie nationale), ou à l'administration des douanes.

Police nationale

742. La Police nationale dispose d'un office central, spécialisé dans les enquêtes financières, mais différents services d'enquêtes déconcentrés mènent également ce type d'enquête, sur l'ensemble du territoire.

- a. L'office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF) de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) est un service à vocation interministérielle à compétence nationale. Il dispose de quatre domaines de compétence: le blanchiment, les escroqueries, les fraudes communautaires ainsi que l'identification et la saisie des avoirs criminels. Créé le 9 mai 1990, afin d'identifier les auteurs de ces opérations de blanchiment, l'OCRGDF, à l'instar des autres offices centraux de police judiciaire, centralise et analyse les informations qui lui parviennent des services de police, de gendarmerie et des douanes, dont il coordonne l'action en la matière. Ces renseignements sont traduits en données opérationnelles et stratégiques utiles aux enquêtes judiciaires conduites au niveau tant national qu'international. En outre, ils sont repris dans les actions de prévention et de formation que l'OCRGDF met en œuvre au profit des enquêteurs et d'autres partenaires. En outre, l'office dispose d'une documentation opérationnelle spécialisée qui comporte une brigade d'analyse de renseignement et de relations internationales (contacts avec Interpol et Europol);
- b. Toujours au sein de la direction centrale de la police judiciaire de la DGPN, il existe au niveau des services centraux, la division nationale des investigations financières (compétente en matière de droit pénal des affaires, marchés publics et corruption), et dans les services territoriaux (c'est à dire chaque direction interrégionale de police judiciaire (DIPJ) ou direction régionale de police judiciaire (DRPJ)) une division économique et financière composée de 10 à 25 fonctionnaires selon les cas chargée de réprimer la délinquance économique et financière sur son secteur géographique;
- c. Il existe également au sein de la préfecture de police de Paris des services spécialisés en matière économique et financière: brigade financière (compétente en droit pénal des affaires), brigade de répression de la délinquance astucieuse (escroqueries et abus de confiance), brigade des fraudes aux moyens de paiement (chèques volés et fraudes aux cartes bleues), brigade de répression de la délinquance économique (marchés publics et corruption), brigade d'enquêtes sur les fraudes aux technologies de l'information (fraudes informatiques) et brigade de recherches et d'investigations financières (fausse monnaie et blanchiment).

743. Au sein de la police nationale, l'Office Central pour la Répression du Trafic Illicite des Stupéfiants (O.C.R.T.I.S.), est chargé de centraliser tous les renseignements pouvant faciliter la recherche, la prévention des infractions en matière de lutte contre le trafic illicite des produits stupéfiants et la

coordination des opérations tendant à sa répression. Ce service opérationnel agit seul ou en collaboration avec les autres services de la police judiciaire et anime leur action dans le domaine de la lutte contre ces trafics. Organe d'administration centrale, il définit la politique générale des services de police en matière de lutte contre le trafic des stupéfiants et représente la police judiciaire aux réunions spécifiques des divers organismes nationaux et internationaux.

744. Il centralise les renseignements des services de police français et étrangers, des organes de coopération institutionnelle, tels Interpol et Europol, des officiers de liaisons étrangers en poste en France, de ses antennes extérieures implantées dans des zones présentant un intérêt stratégique et de l'ensemble des délégations du Service de Coopération Technique Internationale de Police (S.C.T.I.P.). Après analyse, il les communique au service compétent pour en assurer l'exploitation.

745. La vocation interministérielle de l'O.C.R.T.I.S. le conduit à assurer également une coordination de l'ensemble des administrations participant à la lutte contre le trafic des stupéfiants. A cet effet, un officier de la gendarmerie nationale et un inspecteur de l'administration des douanes sont détachés auprès de son état-major pour permettre une meilleure collaboration entre les services et une efficacité accrue dans la répression. Chaque année, à partir du Fichier National des Auteurs d'Infractions à la Législation sur les Stupéfiants (F.N.A.I.L.S.), il élabore les statistiques nationales des saisies de produits stupéfiants réalisées par l'ensemble des services répressifs.

746. Lors de la visite sur place, l'existence d'un fichier des brigades spécialisées (FBS) a été évoquée comme un moyen de coordonner les activités au sein de la police nationale. Il a été créé en 1991 au bénéfice des services de police spécialisés luttant contre la grande délinquance et le crime organisé (terrorisme, stupéfiants, proxénétisme et grande délinquance financière). Il a par la suite fait l'objet d'une extension et est désormais utilisé par les offices centraux de police judiciaire ou de la direction centrale de la police aux frontières, les brigades centrales de la préfecture de police de Paris et les directions interrégionales de police judiciaire. Ce fichier répond à deux vocations : (1) un fichier d'objectifs, visant à coordonner l'action des services concernés, très utile en termes d'information mutuelle des services de police sur les « cibles » et pour éviter des doublons en matière d'enquêtes, voire des interférences ; (2) un fichier de travail, dans lequel est recensée et regroupée l'information relative à la criminalité organisée. Le FBS s'apparente sur ce point à un fichier de renseignement, alimenté par les informations collectées à l'occasion de la surveillance du milieu criminel, et son utilisation est très cloisonnée¹⁴⁴.

La gendarmerie

747. La gendarmerie dispose d'enquêteurs spécialisés en matière économique et financière (DEFI) regroupés notamment au sein des « divisions économiques, financières et numériques » de ses sections de recherches (S.R.), unités régionales ayant vocation à traiter de la grande criminalité organisée et du terrorisme. Ces spécialistes des enquêtes financières ont pour missions :

- de prendre la direction des enquêtes les plus sensibles et/ou complexes en matière économique et financière ;

¹⁴⁴ Un rapport d'information de l'Assemblée nationale en date de mars 2009 soulève le risque que ce fichier soit frappé rapidement d'obsolescence technique (incompatibilité avec Internet Explorer 7, langage informatique obsolète, etc.). Il est important que des efforts soient entrepris pour que cet outil très utile perdure.

- d'apporter une assistance technique à l'égard des enquêtes diligentées par leur unité, notamment dans leurs aspects financiers et patrimoniaux. A ce titre, ils ont rôle majeur en matière de saisie, de gel et de confiscation du produit des actes criminels.

748. Ces personnels voient leur action complétée par des enquêteurs formés à la détection des ressources patrimoniales injustifiées (DRPI). Ces derniers sont affectés dans les S.R. et les brigades de recherches et ont vocation à travailler sur le volet patrimonial des procédures ouvertes sur les infractions de droit commun.

749. Dans le cadre des affaires les plus graves et les plus complexes, la gendarmerie met ponctuellement en place des cellules nationales d'enquêtes (C.N.E). Ce type de structures qui lui sont propres permet de réunir sur une même affaire des enquêteurs appartenant à des unités de recherches différentes pour les amener, dans un temps déterminé par le commandement et l'autorité judiciaire, au traitement d'un dossier. Ces structures font l'objet d'un financement spécifique délivré au niveau central par la DGGN (Sous-direction de la police judiciaire). En août 2009, 16 C.N.E de nature économique et financière étaient en place. Il est à noter qu'en février 2009, une C.N.E a été prolongée par la mise en place d'une équipe commune d'enquête (ECE) franco-bulgare, sous l'égide de l'unité de coopération judiciaire (EUROJUST) avec la participation d'EUROPOL.

750. Dans les C.N.E portant sur des affaires de criminalité organisée, un enquêteur spécialisé (DEFI ou DRPI) est détaché pour le traitement des investigations patrimoniales dès lors que le dossier présente des possibilités de saisies importantes.

751. Les activités des C.N.E en matière de blanchiment de capitaux sont comme suit :

Blanchiment de Capitaux dans le C.N.E	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre total des cellules nationales d'enquêtes	2	0	2	2	3

752. Depuis le 1er janvier 2009, les 100 000 gendarmes et les 150 000 policiers ont vocation à travailler de manière plus rapprochée dans le cadre du rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur.

L'administration des douanes

753. L'administration des douanes, qui se compose d'une administration centrale et de services déconcentrés, dispose également de services à compétence nationale (notamment le service national de la douane judiciaire et la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières).

- a. le service national de douane judiciaire (SNDJ) est compétent au titre de la loi du 9 mars 2004 pour rechercher et constater les délits de blanchiment de capitaux (délit douanier de blanchiment, article 415 du code des douanes et délit de blanchiment de droit commun, articles 324-1 à 324-9 du code pénal). Les officiers de douane judiciaire, sont habilités à effectuer des enquêtes judiciaires sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction sur l'ensemble du territoire national (article 28-1 du code de procédure pénale). Créé par un arrêté du 5 décembre 2002, il est un service à compétence nationale dirigé par un magistrat et directement rattaché au directeur général des douanes et droits indirects ;

- b. La direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), service à compétence administrative, est chargée de mettre en œuvre la politique du renseignement, des contrôles et de lutte contre la fraude de la DGDDI. La DNRED comprend 3 directions fonctionnelles :
- la Direction du renseignement douanier, chargée de gérer et d'animer la collecte, le traitement et la diffusion du renseignement au sein de l'ensemble des services douaniers, et vers d'autres services, nationaux ou étrangers ;
 - la Direction des enquêtes douanières, chargée de procéder aux enquêtes antifraude d'importance nationale et internationale ou présentant une sensibilité particulière ;
 - la Direction des opérations douanières, chargée de la lutte contre la grande fraude douanière et plus particulièrement en matière de contrebande, de la recherche de renseignements opérationnels, de la mise en œuvre de techniques d'investigation spécialisées et de l'assistance aux autres services douaniers.

L'institution judiciaire dans la lutte contre le blanchiment de capitaux

754. L'une des particularités du système judiciaire français de lutte contre la délinquance économique et financière est la superposition de plusieurs niveaux de compétence. Au sein de ce système judiciaire, Paris occupe une place particulière. En effet, si le pôle parisien de lutte contre la délinquance financière s'inscrit pleinement dans l'organisation de la justice en France, il y occupe une place prépondérante par rapport aux autres juridictions économiques et financières. L'empilement des différents niveaux de juridictions est le fruit d'une série de réformes qui se sont succédées les unes aux autres :

- En 1975 ont été créées des juridictions régionales spécialisées (JRS) en matière économique et financière compétentes. Ces juridictions, une à deux par Cour d'appel, sont compétentes pour traiter des dossiers d'une grande complexité ;
- En 1998 ont été mis en place quatre pôles économiques et financiers : Bastia, Lyon, Marseille et Paris. Cette réforme n'a donc pas consacré un niveau supplémentaire de compétence mais uniquement consisté à renforcer certaines des JRS ;
- Par la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, le législateur a créé huit juridictions interrégionales spécialisées (JIRS). Elles regroupaient 248 magistrats en octobre 2009. Dans la plupart des cas, la pratique a conduit à ce que les JIRS intègrent dans les faits les JRS. Des exceptions existent cependant, à l'instar de Bordeaux dont la juridiction régionale spécialisée a conservé un fonctionnement autonome à celui de la JIRS.

755. En conclusion, il existe donc trois niveaux de compétence en matière économique et financière :

- les Tribunaux de Grande Instance (TGI) non spécialisés pour connaître des affaires ne relevant ni de la grande ni de la très grande complexité ;
- les JRS, au nombre de 35 : ce sont les juridictions situées au niveau régional qui peuvent être saisies pour les dossiers d'une grande complexité (D. 47-2 du code de procédure pénale) ; en général il s'agit du TGI du siège de la Cour d'appel. Les JRS sont compétentes pour un certain nombre de délits visés à l'article 704 du CPP.

- les JIRS, au nombre de 8, pour les dossiers d'une très grande complexité (art. D. 47-3 du CPP) ; la loi du 9 mars 2004 définit la très grande complexité à travers les critères du grand nombre d'auteurs, de complices ou de victimes, ainsi que l'étendue du ressort géographique sur lequel les affaires s'étendent. Les JIRS sont compétentes pour une liste d'infractions pouvant limitativement énumérées à l'article 704 alinéas 2 à 16 du CPP.

756. Les JIRS comme les JRS bénéficient d'une compétence concurrente avec les juridictions de droit commun réparties sur l'ensemble du territoire national (dont les modalités ont été précisées par voie de circulaires afin d'harmoniser les pratiques). Cela signifie que les juridictions pénales territorialement compétentes n'ont pas l'obligation de se dessaisir au profit de ces juridictions mais peuvent les saisir lorsque cela leur paraît plus adapté (eu égard aux critères de complexité de l'affaire concernée).

Les juridictions interrégionales spécialisées (JIRS)

757. La France a créé les juridictions interrégionales spécialisées en 2004 sur la base d'un double constat. Celui de l'ampleur de la criminalité organisée et celui de la complexité du traitement judiciaire de la criminalité organisée (l'extension géographique des réseaux, leur capacité d'adaptation, etc.). Face à ces réalités, il a été décidé de donner à la justice des moyens à la hauteur de ses missions. D'où la création des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS).

758. Les JIRS sont au nombre de huit, réparties sur l'ensemble du territoire national (Paris, Bordeaux, Lille, Marseille, Nancy, Fort-de-France, Rennes, Lyon). Leur ressort de compétence couvre donc plusieurs cours d'appel. Les JIRS sont compétentes pour l'enquête, la poursuite, l'instruction et le jugement des délits et des crimes entrant dans leur domaine de compétence tel que défini par la loi. Il s'agit d'une compétence d'attribution concurrente, ce qui signifie que les JIRS ne dessaisissent pas de plein droit les juridictions pénales territorialement compétentes selon les règles fixées par le code de procédure pénale, mais peuvent être saisies en raison de la nature et du niveau de complexité des affaires. La nature des affaires pouvant relever des JIRS est définie par la loi et les critères de saisine des JIRS l'ont été par voie de circulaires afin d'harmoniser les pratiques.

759. *Compétence en matière économique et financière.* Les infractions dont peuvent connaître les juridictions spécialisées en cette matière sont énumérées à l'article 704 alinéas 2 à 16 du Code de procédure pénale. Deux niveaux de compétence spécialisée coexistent en cette matière selon que l'affaire est d'une « grande » ou d'une « très grande complexité ». Dans le premier cas, la juridiction spécialisée qui peut être saisie est située au niveau régional, en général le tribunal de grande instance du siège de la Cour d'appel – articles 704 alinéa 1^{er} et D.47-2 du code de procédure pénale. Dans le second cas, il s'agit de la JIRS. La loi du 9 mars 2004 définit la très grande complexité à travers les critères suivants : (1) un grand nombre d'auteurs, de complices ou de victimes ; et (2) l'étendue du ressort géographique sur lequel les affaires s'étendent.

760. La circulaire du 2 septembre 2004 (CRIM 04-11/G3 02.09.04) relative aux juridictions interrégionales spécialisées en matière économique et financière complète la loi et vise les critères suivants:

- importance du préjudice causé par l'infraction ;
- taille et implantation internationale des structures ayant permis la réalisation de l'infraction ;
- nécessité du recours à la coopération internationale ou faits connexes à l'étranger ;

- utilisation de comptes bancaires multiples ;
- groupe structuré agissant dans des lieux multiples ;
- technicité des matières ;
- pluridisciplinarité des affaires.

761. Enfin, la circulaire préconise de privilégier la compétence des JIRS s'agissant des infractions suivantes: (1) la fraude aux intérêts financiers de l'UE; (2) les marchés publics de l'État.

762. En pratique, la très grande complexité se caractérise le plus souvent par un cumul de plusieurs de ces différents critères. Il peut être noté que les huit JIRS sont également juridictions spécialisées en matière d'affaires de « grande complexité » au niveau de leur cour d'appel (excepté sur les cours d'appel d'Aix-en-Provence et de Rennes où deux tribunaux de grande instance sont compétents : Marseille et Nice, d'une part, Rennes et Nantes d'autre part). Par ailleurs, parmi ces huit JIRS, on relèvera que trois (Lyon, Marseille et Paris) étaient des pôles économiques et financiers depuis 1998-1999 et que les juridictions de Bordeaux et Fort-de-France, bien que ne constituant pas des pôles financiers, avaient également été dotées de moyens supplémentaires par l'affectation d'assistants spécialisés.

763. Enfin, il convient d'indiquer que deux juridictions spécialisées ayant bénéficié avant la création des JIRS de moyens supplémentaires ne sont pas siège de JIRS : Bastia, qui est un pôle économique et financier et Nanterre, qui n'en est pas un mais qui avait bénéficié d'un renforcement de ses moyens comme Bordeaux et Fort-de-France.

764. *Compétence en matière de criminalité organisée.* Les infractions relevant de la compétence des JIRS sont déterminées aux articles 706-73 du Code de procédure pénale (liste d'infractions pour la plupart commises en bande organisée), à l'exception du 11° (terrorisme) et 706-74 du code de procédure pénale dans les affaires qui sont ou apparaîtraient d'une grande complexité. Cette compétence s'étend aux infractions sous-jacentes du blanchiment.

765. *Organisation et fonctionnement des JIRS.* Afin d'assurer une réelle spécialisation, la loi prévoit que les magistrats du siège et du parquet affectés auprès des juridictions spécialisées sont désignés à cette fin par les premiers présidents et les procureurs généraux des cours interrégionales, à qui il appartient d'apprécier la compétence des postulants au regard de leur expérience professionnelle et/ou des formations suivies. Entre 2004 et 2007, 110 postes de magistrats ont été budgétés pour l'ensemble des juridictions pénales spécialisées en matière économique et financière, de criminalité organisée ou de santé publique. Les parquets généraux disposent d'un ou plusieurs avocats généraux référents en matière de JIRS, qui constituent l'interface entre les parquets généraux et les parquets.

766. Il y a au total près de 250 magistrats habilités JIRS, étant précisé que le nombre d'habilitation ne correspond pas nécessairement au nombre de magistrats travaillant à temps plein au sein des JIRS. Les magistrats des JIRS sont assistés de fonctionnaires mis à leur disposition ou d'agents du secteur privé recrutés à titre contractuel. Ces assistants spécialisés, expérimentés en matière comptable, bancaire, boursière, fiscale, douanière ou de marchés publics apportent aux juridictions spécialisées leur compétence technique afin de traiter les dossiers complexes de manière plus rapide et plus approfondie par un véritable travail en équipe pluridisciplinaire conduit au sein même de l'institution judiciaire. S'il apparaît que les assistants spécialisés apportent principalement leur concours sur les dossiers économiques et financiers, il est à noter qu'ils sont également susceptibles d'intervenir en matière de criminalité organisée s'ils sont sollicités à cet effet. Au 1^{er} novembre 2008, l'effectif des assistants spécialisés était de 17. Les assistants

spécialisés issus du secteur public sont au nombre de 14 (10 inspecteurs des impôts, 2 inspecteurs des douanes, 1 agent de la Banque de France, 1 agent de l'AMF), les trois autres étant d'anciens salariés issus du secteur public.

767. *Activités des JIRS.* Au 15 décembre 2009, 1.436 procédures avaient été ouvertes. Ces procédures se répartissent comme suit: 309 procédures en matière économique et financière et 1.127 en matière de criminalité organisée, soit respectivement environ 22 et 78 % des affaires. Parmi ces 309 procédures, la qualification de blanchiment a été retenue dans 46 procédures qui se répartissent comme suit:

JIRS		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Blanchiment de capitaux	Total	9	9	12	4	7	5
	Jugées	2	5	3	0	0	0
	En cours	7	4	9	4	7	5

768. Les principales infractions poursuivies devant les JIRS sont majoritairement des escroqueries d'envergure, le plus souvent commises en bande organisée ; des abus de biens sociaux liés au fonctionnement de groupes de sociétés ; des faits de blanchiment de capitaux et des infractions douanières, tout particulièrement pour les ressorts frontaliers ou en façade maritime de la contrebande de cigarettes.

769. Au 15 décembre 2009, 1.127 procédures ont été ouvertes par les JIRS en matière de criminalité organisée. Parmi celles-ci, la qualification de blanchiment a été retenue dans au moins 119 procédures qui se répartissent de la manière indiquée selon le tableau ci-dessous.

JIRS		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Blanchiment de capitaux	Total	12	18	21	16	27	25
	Jugées	11	10	12	8	4	1
	En cours	1	9	9	8	23	24

770. Doivent être entendues sous ce libellé, les affaires ayant fait l'objet d'un jugement (devenu définitif ou faisant actuellement l'objet d'un appel ou d'un pourvoi), d'un classement sans suite, d'un non-lieu ou ayant été clôturées pour cause de jonction ou de dessaisissement. Ainsi définies, les affaires terminées constituent un peu plus de 35 % du nombre total des procédures ouvertes depuis 2004.

771. La quasi-totalité des dossiers fait l'objet d'une cosaisine entre plusieurs juges d'instruction de la juridiction concernée. Le nombre de dossiers attribués à chaque magistrat n'est pas connu. Les infractions les plus fréquemment retenues sont les suivantes : trafic de stupéfiants (60,7 % des dossiers) ; vols et recels de vols aggravés (17 % des dossiers) ; traite des êtres humains et proxénétisme (5,2 % des dossiers) ; immigration clandestine (4,1 % des dossiers) ; infractions à la législation sur les armes et les explosifs (4,1 % des dossiers) ; meurtres commis en bande organisée (3,2 % des dossiers) ; autres infractions (blanchiment, enlèvement/séquestration en bande organisée, fausse monnaie, évasion) : 5,6 % des dossiers.

772. Par ailleurs, il convient de souligner qu'en raison du caractère international de nombreux dossiers (environ 80 % des affaires JIRS en matière de criminalité organisée présentent des liens avec l'étranger), les JIRS ont développé un réel savoir faire en matière de coopération et d'entraide pénale internationale.

773. En outre, la politique pénale en la matière est la suivante : tout signalement de Tracfin à la justice (signalements transmis aux procureurs territorialement compétents) fait au minimum l'objet d'une enquête préliminaire, dont est informée la Direction des Affaires criminelles et des Grâces, qui suit l'évolution des dossiers de blanchiment et de financement du terrorisme. Il est à noter que, de plus, les parquets ont l'obligation légale d'informer Tracfin « de l'engagement d'une procédure judiciaire, du classement sans suite ainsi que des décisions prononcées par une juridiction répressive, dans les affaires ayant fait l'objet d'une note d'information » (article L. 561-24 du code monétaire et financier, *cf. supra*).

Pôles financiers - la place particulière du pôle parisien au sein du système judiciaire français de lutte contre la délinquance économique et financière

774. La particularité du pôle parisien réside dans le fait de disposer de ces trois niveaux de l'organisation traditionnelle des juridictions économiques et financière (2.A.), à laquelle s'ajoute une spécialisation du TGI de Paris, compétent pour traiter les délits visés aux articles 704-1 et 706-1 du CPP (2.B.).

775. *L'importance de la juridiction parisienne en matière économique et financière.* Au 30 septembre 2009, la JIRS de Paris traitait 65 des 289 affaires totalisées pour les huit JIRS (dont respectivement 57 et 225 étaient des procédures en cours). La compétence territoriale du TGI de Paris s'étend au ressort des cours d'appel ou des tribunaux supérieurs d'appel de Bourges, Paris, Orléans, Versailles, Nouméa, Mamoudzou, Papeete, Saint Denis de la Réunion et Saint Pierre et Miquelon (art. D. 47-4 du CPP). La JIRS de Paris dispose de 88 magistrats (248 magistrats sur l'ensemble des huit JIRS) et 6 assistants spécialisés (16 sur l'ensemble des JIRS), dont les effectifs sont répartis comme suit : 10 juges d'instruction, 32 magistrats du siège au TGI, 10 magistrats au siège de la Cour d'appel, 15 magistrats du parquet au TGI et 21 au parquet général. De plus, la JIRS de Paris a bénéficié entre 2004 et 2007 de 22 créations de postes de magistrats, soit sur cette période la plus forte augmentation d'effectifs parmi les huit JIRS.

776. *La compétence particulière du TGI de PARIS en matière économique et financière.* L'article 704-1 du CPP attribue au TGI de Paris une **compétence exclusive** en matière économique et financière sur l'ensemble du territoire national pour la poursuite, l'instruction et le jugement des délits (principaux et connexes) suivants :

- le délit d'initié (art. L. 465-1 du code monétaire et financier) ;
- la manipulation de cours (art. L. 465-2 al. 1^{er} du code monétaire et financier) ;
- la diffusion d'informations fausses ou trompeuses (art. L. 465-2 al. 2 du code monétaire et financier).

777. L'article 706-1 du CPP attribue au TGI de Paris (procureur de la République, juge d'instruction et tribunal correctionnel) une **compétence concurrente** aux autres tribunaux pour les délits en matière économique et financière, visés aux articles 435-1 à 435-10 du code pénal, à savoir : la corruption et le trafic d'influence internationaux (visant des agents publics étrangers, des agents d'organisations publiques internationales, le personnel judiciaire étranger, le personnel judiciaire d'organisations publiques internationales). Les JRS et les JIRS ne sont pas compétentes pour traiter de ces faits de corruption et de

trafic d'influence internationaux. Ainsi, outre les compétences exclusives et concurrentes, la compétence territoriale et l'importance tant au regard des effectifs que du nombre d'affaires traitées contribuent à faire de Paris le pôle économique et financier majeur en France.

L'institution judiciaire dans la lutte contre le financement du terrorisme

778. Les articles 706-16 à 706-22 du code de procédure pénale prévoient la centralisation à Paris des affaires de terrorisme. A cet effet, le procureur de la République, les juges d'instruction et les juridictions de jugement parisiens se sont vus attribuer une compétence concurrente de celle qui résulte des règles de droit commun (lieu de commission de l'infraction, résidence de l'une des personnes soupçonnées d'avoir participé à l'infraction ou lieu d'arrestation de l'une de ces personnes). L'objectif n'était pas de « déposséder » les juridictions territorialement compétentes mais de créer une compétence supplémentaire. La loi du 9 septembre 1986 n'a donc conféré aucune prééminence aux juridictions parisiennes.

779. En pratique, la saisine de la juridiction parisienne est réalisée selon des modalités différentes en fonction du moment où elle intervient. Il convient en effet de distinguer la saisine initiale de la procédure de dessaisissement après l'ouverture d'une information judiciaire. Dans le premier cas, le parquet de Paris fait jouer auprès du parquet local sa compétence nationale concurrente. Cette saisine s'opère selon une procédure informelle avec l'accord du procureur de la République et, en cas de problème, du procureur général. Elle est confirmée et formalisée à la suite des échanges téléphoniques nécessaires par la transmission d'une note écrite de saisine du parquet de Paris au parquet local qui accepte de se dessaisir. Cette modalité de saisine s'applique lorsque le parquet de Paris évoque des faits de terrorisme immédiatement ou presque immédiatement après leur commission mais aussi en cas de saisine différée tant que le parquet initialement compétent n'a pas procédé à l'ouverture d'une information.

780. Lorsqu'une information a déjà été ouverte, une procédure de dessaisissement du juge d'instruction doit alors être envisagée, mais son initiative est réservée au procureur de la République local. Conformément à l'article 706-18 du code de procédure pénale, celui-ci va requérir le juge d'instruction de se dessaisir au profit de la juridiction d'instruction de Paris. La présentation de cette requête suppose évidemment que le parquet de Paris ait donné son accord. Avant de statuer, le juge d'instruction avise la personne mise en examen ainsi que la partie civile et les invite à faire connaître leurs observations. L'ordonnance ne peut être rendue par le juge que huit jours au plus tôt après cet avis. Inversement, lorsque le juge d'instruction de Paris se rend compte que les faits ne constituent pas un acte de terrorisme et ne relèvent pas de sa compétence à un autre titre, il doit alors se déclarer incompétent, soit de son propre chef, soit sur requête du procureur de la République ou des parties.

781. La centralisation des poursuites a entraîné la création de structures spécialisées dans la lutte contre le terrorisme au sein du tribunal de grande instance de Paris, de la direction centrale de la police judiciaire et de la direction centrale des renseignements généraux du ministère de l'intérieur. En effet, la spécificité des infractions pénales requiert une connaissance approfondie des milieux dans lesquels les terroristes opèrent et des moyens qu'ils utilisent. En outre, les investigations, tant policières que judiciaires, exigent de nombreux rapprochements entre les éléments matériels, les personnes et les groupes clandestins. S'agissant des seules structures judiciaires, il n'existe pas « une section antiterroriste » au tribunal de grande instance de Paris regroupant juges d'instruction et magistrats du parquet, mais deux sections distinctes. Au sein du parquet, c'est la section « terrorisme et atteintes à la sûreté de l'État » dite 14^{ème} section ou section A6, composée de quatre magistrats, à laquelle incombent l'engagement de l'action publique, le suivi des instructions et les poursuites en matière de terrorisme. Du côté de l'instruction, les affaires de terrorisme relèvent de la 4^{ème} section, elle aussi composée de quatre magistrats. Si la poursuite et l'instruction des dossiers de terrorisme sont confiées à des magistrats spécialisés, le jugement de ces affaires relève d'une juridiction de droit commun pour les délits. Cependant, la juridiction appelée à

connaître des crimes de terrorisme est une cour d'assises composée uniquement de magistrats professionnels, afin de limiter l'effet des pressions ou des menaces pouvant peser sur les jurés.

Les structures dédiées à la lutte contre l'économie souterraine au plan interministériel

782. Au plan interministériel, des structures dédiées à la lutte contre l'économie souterraine ont été créées depuis 2002 dans chaque région administrative française : les groupes d'intervention régionaux (GIR). Chaque groupe est composé d'une structure permanente (unité d'organisation et de commandement - UOC), ainsi que de personnels ressources pré-désignés par chaque directeur de service régional ou départemental de police ou de l'administration concernée, et par les commandants de régions de gendarmerie nationale. L'unité d'organisation et de commandement (UOC), dirigée par un commissaire de police ou un officier de la gendarmerie nationale, est composée de policiers (sécurité publique, police judiciaire, renseignements généraux), de gendarmes, d'un fonctionnaire des impôts et d'un fonctionnaire des douanes. Elle assure la préparation et l'organisation des opérations d'intervention et d'assistance, et est responsable de leur bonne exécution, sous la direction de l'autorité administrative ou judiciaire d'emploi. Coiffé par l'UOC, le corps opérationnel du GIR est composé de fonctionnaires et militaires. Pour chaque opération, le niveau et la qualification des effectifs à mobiliser sont fixés par le chef de groupe, en fonction des objectifs.

783. Au total 34 GIR¹⁴⁵ ont été créés depuis 2002, 21 étant dirigés par un responsable de police, officier ou commissaire de police et 13 par un officier de la gendarmerie nationale. Au plan national, ces GIR sont coordonnés alternativement (tous les 2 ans) par la police nationale ou la gendarmerie nationale.

784. L'activité des GIR a été en hausse de 20 % entre 2008 à 2007. 180 opérations supplémentaires ont été réalisées au premier trimestre 2008 par rapport à l'ensemble de 2006. Les saisies d'armes, de produits stupéfiants et d'argent liquide ont augmenté.

La lutte contre le terrorisme et son financement au plan interministériel

785. Enfin, pour ce qui concerne plus particulièrement la lutte contre le terrorisme et son financement, il convient de noter qu'il n'existe pas en France, pour des raisons historiques et de doctrine, un service unique chargé de la répression du terrorisme. C'est dans ce contexte que l'Unité de Coordination de la Lutte Anti-Terroriste (UCLAT) a été créée le 8 octobre 1984, et placée sous l'autorité du Directeur Général de la Police Nationale afin de répondre aux besoins de coordination opérationnelle de services de lutte anti-terroriste, relevant de ministères différents. La première mission de l'UCLAT consiste donc à centraliser, analyser et redistribuer des informations et des renseignements relatifs à la lutte contre le terrorisme aux services concernés.

786. L'UCLAT assure son rôle de centralisation, d'analyse et de redistribution aux différents services, des informations dont la teneur concerne le financement du terrorisme. Cette mission est assurée par les 4 officiers chargés des domaines opérationnels (terrorisme international ; terrorisme basque, corse...).

787. L'UCLAT est composée d'une unité centrale basée au ministère de l'intérieur à Paris, comprenant 15 Commissaires et officiers de police et de gendarmerie. Elle dispose d'une antenne à Pau (Pyrénées Atlantiques), plus spécifiquement dédiée à la lutte contre le terrorisme basque, laquelle

¹⁴⁵ 21 GIR, auxquels s'ajoutent 1 GIR pour chacun des départements de la région parisienne, et 1 GIR pour chacune des collectivités d'Outre-mer.

comprend 7 commissaire et officiers de police ou de gendarmerie. Au sein de l'unité à Paris, le domaine du financement du terrorisme est plus spécifiquement suivi par 1 officier, pour les questions relevant des domaines interministériel et international, ainsi que pour la mise en œuvre pratique des dispositifs de gel d'avoirs terroristes (liste ONU, UE et dispositif national). Ce service assure également un rôle institutionnel et une mission d'expertise qui sont détaillés ci-après.

788. Une multitude d'autorités de poursuite pénale existe en France et ont été désignées afin de s'assurer que les infractions de blanchiment et de financement de terrorisme font l'objet d'enquêtes appropriées. À ce titre, le critère C.27.1 est rempli.

Pouvoirs de différer les arrestations et saisies pour identifier les personnes impliquées et rassembler des preuves (C.27.2)

789. Il est tout à fait possible, et fréquent, de différer en droit français les arrestations et saisies pour identifier les personnes impliquées et rassembler des preuves. C'est justement le domaine de l'enquête et de l'instruction, sous la limite, bien sûr, de l'article 105 du code de procédure pénale (« *les personnes à l'encontre desquelles il existe des indices graves et concordants d'avoir participé aux faits dont le juge d'instruction est saisi ne peuvent être entendues comme témoins* »). Le critère C.27.2 est rempli.

Éléments complémentaires – techniques spéciales d'enquête (C.27.1 et C.27.2)

790. Outre les mesures d'ordre pratique mentionnées précédemment, des mesures d'ordre législatif ont été prévues pour donner aux autorités de poursuite pénale une base juridique adaptée pour faire appel à tout l'éventail des techniques spéciales d'enquêtes. Ainsi, en matière de pouvoirs d'enquête, les enquêteurs disposent, en France, de pouvoirs d'enquêtes classiques (réquisitions, perquisitions) et dérogatoires de droit commun en matière de criminalité organisée. Ces pouvoirs sont utilisés par les OPJ de la police et de la gendarmerie, ainsi que par les ODJ (en matière de stupéfiants et de blanchiment de trafic de stupéfiants, la douane judiciaire travaille en unités mixtes avec la police ou la gendarmerie, conformément à l'article 28-1 du CPP).

791. *Pouvoirs spéciaux d'enquête.* Le législateur français a par la loi du 9 mars 2004 introduit dans le droit français un ensemble de normes autour du concept existant de « bande organisée¹⁴⁶ ». Les dispositions de cette loi ont été depuis modifiées par la loi n° 2005-1550 du 12 décembre 2005, la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006, la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007, la loi n°2007-1544 du 29 octobre 2007 et la loi n° 2007-1598 du 13 novembre 2007.

792. Outre la création des juridictions interrégionales spécialisées (*cf. supra*) et l'évolution de certains textes d'incrimination, la plus importante évolution du dispositif législatif français de lutte contre la criminalité organisée concerne la modernisation des techniques d'enquête. Répondant au double objectif de rapidité et d'efficacité, le législateur a en effet étendu les moyens juridiques donnés aux enquêteurs et aux magistrats pour lutter plus efficacement contre la criminalité organisée. L'emploi de ces moyens est cependant réservé aux investigations relatives à certaines infractions.

¹⁴⁶ Définie comme un groupement formé ou une entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'une ou plusieurs infractions, et supposant, outre la préméditation, une direction, une logistique et une répartition des tâches allant au-delà de la seule commission des faits en réunion.

L'extension des pouvoirs d'enquête en matière de criminalité organisée

793. L'octroi par le législateur de pouvoirs spéciaux d'enquête en matière de criminalité organisée se décline en la possibilité d'une part de recourir de manière dérogatoire à des moyens existant en droit commun et d'autre part à des techniques spéciales d'enquête.

794. Les mesures dérogatoires au droit commun sont les suivantes :

- *La garde à vue de quatre-vingt-seize heures* : le législateur a étendu, à l'article 706-88 du code de procédure pénale, le régime déjà existant en matière de lutte contre le terrorisme et le trafic de stupéfiants à la criminalité organisée, en ramenant toutefois l'intervention de l'avocat à la quarante huitième heure au lieu de la soixante douzième dans les deux cas précédents ;
- *Les perquisitions nocturnes* : prévues aux articles 706-89 à 706-94 du code de procédure pénale, les perquisitions nocturnes¹⁴⁷ consistent en la possibilité d'effectuer des perquisitions en dehors des heures légales prévues à l'article 59 du code de procédure pénale. En matière de flagrance et sur commission rogatoire, de telles perquisitions sont possibles y compris dans des locaux d'habitation. Ces perquisitions sont autorisées à la requête du procureur de la République par le juge des libertés et de la détention dans le cadre de l'enquête, et par le juge d'instruction dans le cadre d'une information judiciaire ;
- *L'interception des correspondances téléphoniques au stade de l'enquête* : uniquement possibles en droit commun dans le cadre d'une information judiciaire, les écoutes téléphoniques sont désormais réalisables dès le stade de l'enquête, conformément aux dispositions de l'article 706-95 du code de procédure pénale, pour une période de quinze jours, sur autorisation du juge des libertés et de la détention saisi à cette fin par le procureur de la République ;
- *L'extension du champ d'application des mesures relatives aux repentis* : en augmentant le nombre des infractions pour lesquelles leur témoignage peut être leur faire bénéficier d'exemption ou de réduction des peines encourues, et d'autre part en prenant en considération les déclarations faites par ceux-ci postérieurement à leur condamnation, en les faisant alors bénéficier de réductions de peine. Par ailleurs, le législateur a créé des mesures de nature à assurer la sécurité des collaborateurs de justice en leur permettant notamment d'utiliser une identité d'emprunt et en prévoyant d'assurer leur protection physique. Ces mesures seront décidées et contrôlées par une commission ad hoc.

795. Les techniques spéciales d'enquête sont les suivantes:

- *La surveillance* : prévue à l'article 706-80 du code de procédure pénale, la surveillance est la possibilité, pour les officiers de police judiciaire, de sortir de leur ressort pour surveiller les auteurs de ces infractions sur l'ensemble du territoire national. Elle suppose l'information préalable du procureur de la République compétent, qui peut s'opposer à cette extension de compétence.
- *L'infiltration* : prévue aux articles 706-81 à 706-87 du code de procédure pénale, l'infiltration est la possibilité, pour les officiers de police judiciaire ou agents de police judiciaire spécialement

¹⁴⁷ Qui n'étaient auparavant possibles qu'en matière de terrorisme, de proxénétisme, de trafic de stupéfiants et pour les infractions de l'ancien article 76-1 du code de procédure pénale.

habilités, de surveiller des auteurs d'une infraction en se faisant passer auprès d'eux comme l'un de leurs co-auteurs, complices ou receleurs. L'infiltration, prévue pour durer pendant une période de quatre mois renouvelables, est autorisée par le procureur de la République ou le juge d'instruction. Cette possibilité, prévue à l'article 67bis du Code des douanes, est également offerte aux agents des douanes, sous le contrôle du procureur de la République.

- *Les sonorisations et fixations d'images de certains lieux et véhicules* : les dispositions des articles 706-96 à 706-102 du code de procédure pénale permettent de surveiller, par un dispositif technique, les auteurs potentiels des infractions dont la preuve est recherchée alors qu'ils se trouvent dans des lieux ou véhicules privés. Cette technique d'enquête est utilisable dans le seul cadre de l'information judiciaire sur autorisation du juge d'instruction (et du juge des libertés et de la détention lorsque la mise en place du dispositif technique nécessite qu'il soit procédé à une perquisition de nuit dans un local d'habitation) ;
- *Les saisies conservatoires* : le législateur a élargi à l'article 706-103 du code de procédure pénale la possibilité de saisir les biens des personnes mises en examen à des saisies conservatoires destinées à garantir le paiement des amendes et l'indemnisation des victimes à l'ensemble des infractions visées dans les articles 706-73 et 706-74 du code de procédure pénale.

Le champ d'application des pouvoirs spéciaux d'enquête en matière de criminalité organisée :

796. Si les moyens spéciaux d'enquête sont réservés à la recherche des infractions relevant de la criminalité organisée, ils ne s'appliquent pas de manière uniforme à l'ensemble des infractions de cette matière. Au-delà de la distinction entre les infractions ressortant de la « grande » criminalité organisée, et celles relevant de la « petite », pour définir le champ d'application des pouvoirs spéciaux d'enquête, des catégories intermédiaires se font jour à la lumière des dernières évolutions législatives.

797. *La distinction initiale entre « grande » et « petite » criminalité organisée.* Pour tenter de délimiter de manière homogène le champ d'application des pouvoirs spéciaux d'enquête, il est possible de recourir à la distinction entre les infractions visées à l'article 706-73¹⁴⁸ et celles visées à l'article 706-74¹⁴⁹ du code de procédure pénale. En effet, l'ensemble des pouvoirs spéciaux d'enquête trouve à s'appliquer s'agissant des infractions listées à l'article 706-73 du code de procédure pénale, définissant ainsi un régime juridique uniforme de la « grande » délinquance organisée.

798. S'agissant de celles prévues à l'article 706-74 du code de procédure pénale, correspondant à l'ensemble des crimes et délits commis en bande organisée qui ne sont pas listés à l'article 706-73 ainsi qu'aux infractions d'association de malfaiteurs (à l'exclusion de celles en matière terroriste), les mesures

¹⁴⁸ Crime de meurtre commis en bande organisée, crime de tortures et d'actes de barbarie commis en bande organisée, crimes et délits de trafic de stupéfiants, crimes et délits d'enlèvement et de séquestration commis en bande organisée ; crimes et délits aggravés de traite des êtres humains ; crimes et délits aggravés de proxénétisme ; crime de vol commis en bande organisée ; crimes aggravés d'extorsion ; crime de destruction, dégradation et détérioration d'un bien commis en bande organisée ; crimes en matière de fausse monnaie ; crimes et délits constituant des actes de terrorisme ; délits en matière d'armes et de produits explosifs commis en bande organisée ; délits d'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers d'un étranger en France commis en bande organisée ; délits de blanchiment ou de recel ; délits d'association de malfaiteurs ; délit de non-justification de ressources.

¹⁴⁹ Crimes et délits commis en bande organisée et délits d'association de malfaiteurs.

dérogatoires au droit commun telles que définies ci-dessus ne sont pas applicables. Toutefois, les techniques spéciales de la surveillance (article 706-80 du code de procédure pénale) et des saisies conservatoires (article 706-103 du code de procédure pénale) peuvent être mises en œuvre pour les infractions relevant de l'article 706-74 du code de procédure pénale, définissant ainsi le régime juridique des infractions de « petite » délinquance organisée.

799. Néanmoins, au regard des dernières évolutions législatives, ces deux catégories n'apparaissent plus exhaustives. Par exemple, la loi contrefaçon du 29 octobre 2007 a en effet prévu que les contrefaçons en bande organisée permettaient l'application des seules techniques de la surveillance et de l'infiltration, étant rappelé que les mesures de saisies conservatoires prévues à l'article 706-103 CPP sont elles aussi applicables en ce cas. L'escroquerie en bande organisée, ajoutée par un amendement parlementaire à la liste de 706-73 CPP par la loi du 5 mars 2007, n'y figure plus à l'issue du vote de la loi de lutte contre la corruption, adoptée le 13 novembre 2007. Elle est désormais insérée dans un nouvel article 706-1-3 du CPP, qui ne prévoit pas l'application de l'intégralité des pouvoirs spéciaux d'enquête.

800. Ainsi, si toutes les mesures spéciales d'enquête telles que définies ci-dessus peuvent être mises en œuvre, il n'est pas possible de recourir aux dispositions prévoyant un régime dérogatoire au droit commun en matière de garde à vue (pas de garde à vue de 4 jours) et de perquisitions (pas de perquisitions de nuit). Outre l'infraction d'escroquerie en bande organisée, il résulte de la loi du 13 novembre 2007 que les infractions de corruption et de trafic d'influence (nationales et internationales) permettent également la mise en œuvre des pouvoirs spéciaux d'enquête, à l'exception des gardes à vue de 4 jours et des perquisitions de nuit. Ainsi, ces trois infractions forment désormais, au regard du régime juridique procédural dont elles permettent la mise en œuvre, une catégorie intermédiaire, qui vient s'ajouter aux deux catégories initialement identifiées (« petite » et « grande » criminalité organisée), le régime procédural de la contrefaçon en bande organisée étant quant à lui à part.

801. A titre de remarque, l'escroquerie en bande organisée (de type escroquerie à la TVA) n'est pas reprise à la liste des crimes et délits de l'article 706-73 du Code de procédure pénale. Il conviendrait de remédier à cette lacune.

802. *Pouvoirs à la disposition des ODJ.* S'agissant des délits en matière d'armes et d'explosifs commis en bande organisée, des crimes de vols de biens culturels en bande organisée, des crimes et délits de trafic de stupéfiants¹⁵⁰, les agents du SNDJ utilisent l'ensemble des pouvoirs spéciaux prévus par la loi et codifiés dans le code de procédure pénale (CPP) :

- la surveillance (article 706-80 CPP) ;
- l'infiltration (articles 706-81 à 706-87 CPP) ;
- la garde à vue dérogatoire (article 706-88 du CPP) ;
- la perquisition dérogatoire (articles 706-89 à 706-94 CPP) ;

¹⁵⁰ Les ODJ ne peuvent agir pour la recherche et la constatation d'infractions relatives aux stupéfiants et infractions connexes que dans le cadre d'équipes temporaires constituées d'OPJ et d'ODJ sous l'autorité du procureur de la République ou du juge d'instruction territorialement compétent (article 28-1 alinéa 1 *in fine* et II). La possibilité de constituer des équipes temporaires est également offerte, de manière facultative, aux autorités judiciaires, notamment pour les délits en matière d'armes et d'explosifs (article 28-1 alinéa 2).

- l'interception de correspondances émises par la voie de télécommunications (article 706-95 CPP) ;
- la sonorisation et fixation d'images de lieux et de véhicules (articles 706-96 à 706-102 CPP) ;
- les mesures conservatoires (article 706-103 CPP).

803. Concernant le délit de blanchiment du produit, des revenus ou des choses provenant de délits douaniers de première classe et d'infractions autres que celles reprises à l'article 706-73 CPP, commis en bande organisée, les agents du SNDJ peuvent uniquement utiliser le pouvoir de surveillance et prendre des mesures conservatoires. Enfin, pour la poursuite du délit de blanchiment douanier (article 415 du code des douanes) les agents du SNDJ utilisent les pouvoirs de surveillance et d'infiltration.

804. Il n'y a pas de chiffre disponible affinant l'utilisation des techniques spéciales d'enquête en matière d'investigations LAB/FT, mais ces techniques sont régulièrement utilisées, notamment s'agissant de la lutte contre la criminalité organisée et le blanchiment de capitaux.

Éléments complémentaires – Autres mécanismes(C.27.5)

805. Il est possible de créer des équipes communes d'enquête avec un ou plusieurs pays européens sur une affaire judiciaire précise. En amont, il est également possible de monter une équipe commune d'investigations qui pourra déboucher éventuellement sur une équipe commune d'enquête. Ces équipes communes d'enquêtes existent en France et sont utilisées depuis la loi Perben II du 9 mars 2004. Ce dispositif est également prévu par la Convention dite « Naples II », qui régit la coopération entre les administrations douanières de l'Union européenne.

Éléments complémentaires – méthodes, techniques et tendances de blanchiment de capitaux et financement du terrorisme (C.27.6)

806. Il faut noter l'existence d'un groupe permanent de travail entre la Direction des Affaires criminelles et des Grâces (Ministère de la Justice) et Tracfin, qui se réunit régulièrement pour assurer une coopération entre la justice et la CRF. Cette collaboration se manifeste également par des déplacements en commun dans les cours d'appel afin de sensibiliser magistrats, enquêteurs et professions judiciaires à la lutte contre le blanchiment.

807. Par ailleurs, les méthodes, techniques et tendances du blanchiment de capitaux sont régulièrement étudiées par la direction du renseignement douanier qui effectue des analyses de risque ainsi que des études périodiques sous forme de fiches de signalement ou de messages d'alerte. Principalement destinées aux services douaniers, ces études peuvent également être diffusées à Tracfin et aux groupes d'intervention régionaux notamment.

808. En outre, le service technique de recherches judiciaires et de documentation (STRJD) de la gendarmerie peut être amené, ponctuellement, au travers de ces synthèses hebdomadaires notamment, à signaler aux unités un mode opératoire particulier relatif au blanchiment. En matière de financement du terrorisme, le bureau de la lutte anti-terroriste de la sous-direction de la police judiciaire de la direction générale de la gendarmerie peut être amené à réaliser des synthèses sur les phénomènes constatés qui sont alors diffusées aux unités qui ont à en connaître.

809. L'UCLAT a également pour mission de fournir une évaluation de la menace terroriste, constamment mise à jour, afin d'en informer le ministre ou tout autre responsable gouvernemental. Elle représente également le DGPN ou le ministre de l'intérieur dans les enceintes internationales compétentes dans le domaine de la lutte anti-terroriste (sous-groupe des praticiens de la lutte contre le terrorisme du G8, « High Level Expert Meeting » d'Europol, « Terrorism Working Group » de l'UE, G7, etc.). Elle est enfin amenée à participer à des actions de formation en France ou à l'étranger.

Activité des autorités de poursuite dans les territoires situés en outre-mer

Approche générale des infractions de blanchiment constatées ou suspectées dans les collectivités d'outre-mer

810. L'étude des procédures judiciaires ouvertes en outre-mer, par les unités de recherches de la gendarmerie, permettent de mettre en évidence que les biens ou revenus générés par la commission d'infractions pénales peuvent parfois être l'objet de blanchiment, tel que réprimé par l'article 324-1 du Code pénal. Les infractions de blanchiment représentent, outre-mer et en moyenne, 10% du volume des infractions de blanchiment constatées sur le territoire métropolitain (15 à 20% pour la non justification de ressources). Dans les enquêtes judiciaires conduites, il est souvent constaté les infractions sous-jacentes suivantes : (1) les infractions liées aux stupéfiants ; (2) les escroqueries et (3) le travail dissimulé. S'agissant plus spécialement de la Guyane et de Mayotte : (1) l'exploitation de filières d'immigration irrégulière (Mayotte) et (2) l'exploitation illégale d'or (orpaillage), et les trafics y afférent (Guyane).

Fiche d'information – situation du blanchiment dans les Caraïbes françaises

Les risques identifiés en matière de blanchiment en Guadeloupe, Martinique et Saint Martin relève principalement du trafic de stupéfiants ou d'infractions économiques et financières. La proximité de la principale zone mondiale de production de cocaïne - l'Amérique du Sud - a toujours fait des Antilles Françaises et de la Guyane, une zone de trafic importante. La consommation locale a longtemps été caractérisée par l'usage du crack (dérivé de la cocaïne) mais on assiste aujourd'hui à l'émergence importante de l'usage de la cocaïne et du cannabis.

Dans les trois départements français des Antilles, l'herbe de cannabis et la cocaïne constituent l'essentiel des saisies de stupéfiants. Les saisies d'héroïne et de drogues de synthèse sont très faibles : 2,3 kg et moins de 200 comprimés d'ecstasy ont été interceptés en 2008 dans les trois départements caribéens. Les saisies de crack demeurent toutefois limitées en dépit d'un usage répandu. Néanmoins, c'est aux Antilles que sont effectuées les trois quarts des saisies de crack en France. En Guadeloupe et en Martinique, le trafic est principalement orienté vers les consommateurs locaux. La cocaïne, en provenance d'Amérique du Sud transite le plus souvent par la Dominique pour la Guadeloupe et Sainte-Lucie pour la Martinique. La Guyane, par contre, est devenue essentiellement une plate-forme pour l'expédition de la cocaïne vers l'Europe, en provenance principalement du Surinam et du Guyana.

Malgré la forte implication des différents services concernés par la lutte contre le blanchiment lié au trafic de stupéfiants le phénomène reste difficile à appréhender de manière exhaustive. Globalement le blanchiment du trafic de cocaïne est opéré à partir des îles de la Dominique et de Sainte Lucie et le blanchiment du cannabis à partir de la métropole. L'argent produit par cette activité, quand il n'est pas dépensé sur place, est directement envoyé au commanditaire par transports en espèces ou par virement postal.

Les fonds sont majoritairement blanchis à l'étranger.

Le produit des diverses infractions constatées (escroqueries, abus de biens sociaux) reste cependant difficile à évaluer. Il est souvent viré sur des comptes étrangers dont la traçabilité reste compliquée à établir. Pour tenter de résoudre cette difficulté les services chargés de la lutte contre le blanchiment s'appuient sur l'infraction d'exercice illégal de la profession de banquier.

Enfin, s'agissant de l'île de Saint-Martin, il convient de souligner que la bi-nationalité de ce territoire peut être un élément de contexte favorable au blanchiment de capitaux. La double nationalité de nombreux habitants, le fait que les

règlements en espèces (même pour des sommes conséquentes) soient particulièrement privilégiés, la facilitation bancaire (la facilité d'ouverture de compte bancaire dans la partie hollandaise de l'île, qui échappe au contrôle des autorités françaises) et enfin l'existence de plusieurs casinos dans la partie néerlandaise peuvent concourir à faciliter le blanchiment d'argent. Bien que les possesseurs des fonds soient connus, la question reste posée quant à l'origine légale de ces fonds.

La douane française fait partie de la Conférence Douanière Inter Caraïbe (CDI), organisation régionale multilatérale dédiée à la coopération et à la lutte contre la fraude dans la zone Caraïbe. Cette organisation est composée de membres issus d'administrations douanières du bassin Caraïbe (y compris d'Amérique centrale et du Sud) ainsi que du Canada, de l'Espagne, des États-Unis, de la France, des Pays Bas et du Royaume uni.

En 2004, une antenne de l'Office Central pour la Répression du Trafic Illicite des Stupéfiants (OCRTIS) a vu le jour à Fort de France. Entre 2004 et 2007, l'OCRTIS présente le bilan suivant: 11,4 tonnes de cocaïne saisies; 27 organisations criminelles important de la cocaïne en France métropolitaine par voie aérienne au départ de la Caraïbe démantelées ; 349 individus placés en garde à vue, 272 personnes mises en examen pour des faits de trafic de stupéfiants, 224 individus écroués ; saisies de 2 cargos, 10 voiliers, 3 caboteurs, 1 go-fast, 1 yole, 12 véhicules, 2 scooters des mers ; saisie de plus de 450 000 euros et 25 000 dollars US, etc. L'antenne caraïbe de l'OCRTIS est atypique. Elle est à dominante policière mais il y a des gendarmes, des douaniers, des marins. C'est donc un service interministériel par excellence. Son rôle est de faire remonter le renseignement provenant de toutes les administrations françaises en faisant jouer la complémentarité des administrations, et d'être le point de convergence pour tous les pays qui luttent contre le narcotrafic dans la zone : les États-Unis, le Royaume Uni, les Pays-Bas, l'Espagne et les États de la région.

La JIRS (Chambre spécialisée au Tribunal Correctionnel de Fort de France) et l'OCRTIS s'attèlent à la lutte contre le blanchiment dans ces territoires. En Martinique, les techniques classiques de blanchiment d'argent sont utilisées : fractionnement de dépôt bancaire, déclaration de faux gains aux jeux, mélange d'argent sale dans les recettes de commerce, fausses factures et transports d'argent sale à l'étranger. Toutefois, l'absence d'une criminalité fortement organisée tend à limiter la forte extension de ces pratiques : la prostitution est peu structurée et aucune organisation criminelle en Martinique adossée à des structures commerciales et entrepreneuriales n'a été identifiée. Les statistiques relatives au trafic de stupéfiants sont les suivantes :

Évolution 2003 à 2008 des interpellations pour infraction à la législation sur les stupéfiants en Martinique

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Martinique	1 160	1 113	715	730	1 182	1 425

Évolution 2003 à 2008 des saisies de cannabis (en kg)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Martinique	300	897	764	859	644	720

Évolution 2003 à 2008 des saisies de cocaïne (en kg)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Martinique	1 170	161	1 792	6295	2 290	1 770

Évolution 2003 à 2008 des saisies de crack (en kg)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Martinique	1,8	4,1	4,3	1,6	1,6	4,3

Pour 2008, la direction régionale des douanes de Martinique a enregistré 13 déclarations de capitaux et relevé 3 manquements à l'obligation déclarative de capitaux.

Présentation succincte du dispositif LAB/FT de la gendarmerie outre-mer

811. Comme en métropole, la LAB/CFT dans les départements, régions et collectivités d'outre-mer repose sur deux types d'unités dédiées composées essentiellement d'officiers de police judiciaire : les sections de recherches (SR) et les brigades de recherches (BR). Il existe 7 sections de recherches de la gendarmerie outre-mer : en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie, à la Réunion, à Mayotte, en Guyane, en Martinique et en Guadeloupe ce qui représente un effectif de 85 personnels. 3 SR comportent des groupes de lutte contre la délinquance économique et financière clairement identifiés (Réunion, Guyane, Nouméa). La gendarmerie nationale dirige 4 GIR (Mayotte, Martinique, Nouvelle Calédonie et Guyane). Un cinquième est en cours de création en Polynésie française. 17 personnels servent dans les GIR outre-mer. Au total 20 enquêteurs spécialisés en investigations économiques et financières sont affectés outre-mer.

812. Comme en métropole, la gendarmerie nationale peut avoir recours à des structures modulaires adaptées aux investigations longues et complexes : les groupes de travail, les cellules d'enquêtes ou les groupes d'enquête mixtes. Les deux premières sont des unités formelles de circonstance créées lors de la constatation de phénomènes complexes, de grande ampleur et liés à l'international. La dernière associe services de police et de gendarmerie dans la conduite des investigations. En 2008, la gendarmerie nationale a saisi 33,59 millions d'euros d'avoirs criminels outre-mer.

Fiche d'information –

Activités de la gendarmerie contre l'orpaillage clandestin et les phénomènes de blanchiment qui s'y rattachent

La gendarmerie nationale œuvre depuis de nombreuses années contre l'exploitation illégale des ressources du sol guyanais. Les opérations qui en résultent sont appelées Anaconda, du nom de ce grand serpent qui vit en Amazonie.

En 1995, de grosses opérations étaient déjà menées en collaboration avec les Forces armées Guyanaise (FAG). Élaboré en septembre 2002 par le Commandement de gendarmerie (COMGEND) de Guyane, le concept des opérations dites « Anaconda » décline cette volonté politique forte de lutter contre l'orpaillage illégal.

Ces opérations visent à repérer les clandestins et à mener des opérations sur ces sites. La mise en application de l'article 140 du code minier et la participation d'autres administrations a renforcé l'impact de ces contrôles sur les orpailleurs clandestins. Les opérations de destruction de sites ont été complétées, fin 2006, par un dispositif de contrôle des flux logistiques et humains.

Ce dernier s'est rapidement révélé efficace, le volume des saisies et des destructions opérées a très rapidement augmentés. L'adaptation du dispositif a, parallèlement, suscité des réactions violentes, (agressions, faits de violences avec armes dont certains en forêt) recensées par les gendarmes.

En 2007, 112 opérations dites « Anaconda » ont été menées dont le but est de réprimer les faits d'orpaillage clandestin. Le montant des destructions et saisies en avoirs criminels s'élève à 23 294 795 euros.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 27

813. La police nationale a communiqué les chiffres suivants portant sur les enquêtes en matière de blanchiment de capitaux (cumulés des services centraux et territoriaux – DIPJ et DRPJ- ainsi que la Préfecture de Paris) :

	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Nombre de groupes	118	116	117	118	117	NA
Nombre policiers	554	545	549	546	537	NA
Nombre de dossiers en cours	254	270	263	252	191	1 230
Nombre de dossiers positifs	128	124	106	99	67	524
Nombre d'interpellations	610	513	418	322	117	1 980

814. La Gendarmerie a communiqué les chiffres suivants (hors territoires d'outre mer) :

Blanchiment de Capitaux	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre total de groupes d'investigation impliqués dans la LAB/CFT	Un groupe spécialisé « délinquance financière » par section de recherches soit actuellement 33 (incluant gendarmeries spécialisées et administration centrale)				
Nombre total de policiers impliqués dans la LAB/CFT	Aucune donnée	Aucune donnée	Aucune donnée	Aucune donnée	Aucune donnée
Nombre total des investigations ouvertes sur de faits de BC/FT	21	24	42	17	43

Blanchiment de Capitaux	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre total des arrestations dans la LAB/CFT	Aucune donnée	Aucune donnée	Aucune donnée	314	367

815. La gendarmerie a communiqué les informations suivantes portant sur ses activités dans les territoires d'outre-mer :

Blanchiment de Capitaux	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre total de groupes d'investigation impliqués dans la LAB/CFT	Un groupe spécialisé « délinquance financière » par section de recherches soit actuellement 7				
Nombre total de policiers impliqués dans la LAB/CFT	Aucune donnée	Aucune donnée	Aucune donnée	Aucune donnée	Aucune donnée
Nombre total des investigations ouvertes sur de faits de BC/FT Total	0	0	1	3	8

Blanchiment de Capitaux	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre total des arrestations dans la LAB/CFT	Aucune donnée	Aucune donnée	Aucune donnée	1 (hors Guyane)	9 (hors Guyane)

816. L'administration des douanes a communiqué les données chiffrées suivantes :

Blanchiment de Capitaux	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre total d'enquêteurs impliqués dans la LAB/CFT:					
- IV division d'enquête de la DED	17	18	16	17	17
- Division criminalité organisée de la DRD (groupe blanchiment)		Début d'activité en janvier 2006	4	4	5
- GOLT	3	3	3	3	3
- SNDJ	100	150	184	184	203

Blanchiment de Capitaux		2005	2006	2007	2008	2009
Nombre total des investigations ouvertes sur de faits de BC/FT	- DNRED	7 BC	2 BC	5 BC	8 BC	7 BC et 1 FT
	- SNDJ (Nbre de saisines)	80 BC	95 BC	80 BC	115 BC	142 BC
	En Cours *					
	- DNRED	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	1 BC et 1 FT
Avec Succès						
- DNRED	1 BC	0	2 BC	3 BC et 1 FT	6 BC	
- SNDJ**						

* Les procédures judiciaires s'étendent sur plusieurs années du début des investigations judiciaires au jugement définitif et le SNDJ qui n'est pas tenu informé des suites réservées à ses enquêtes par l'autorité judiciaire n'est pas en mesure d'identifier systématiquement les dossiers qui ont fait l'objet d'un renvoi devant une instance de jugement ni de recenser les condamnations éventuellement prononcées.

817. Chaque autorité de poursuite collecte ses propres statistiques. De fait, il n'est pas aisé de quantifier le volume exact des enquêtes dédiées au blanchiment et financement de terrorisme en France. Quelques remarques s'imposent portant. Le nombre d'enquêtes de la gendarmerie en matière de LAB/CFT augmente aussi bien en métropole que dans les territoires d'outre mer. Il serait souhaitable qu'une telle tendance s'inscrive dans la durée. La création du SNDJ a incontestablement permis à l'administration des douanes de devenir un acteur incontournable de la LAB/CFT (bien que les activités de la DED notamment ne puissent être négligées).

Appréciation de la conformité globale avec la Recommandation 27

818. Une multitude d'autorités de poursuite pénale existe en France. Les personnes rencontrées lors de la visite sur place ont toutes démontré une maîtrise de leur métier et une très bonne connaissance des enjeux de la LAB/CFT à leur niveau (la gendarmerie et la police nationale semblent par exemple privilégier l'approche patrimoniale dans ses enquêtes). La création des JIRS et des pôles financiers sont autant d'indicateurs d'une volonté de donner des moyens spécifiques à la lutte contre la délinquance financière, y compris la lutte contre le blanchiment d'argent. Cette multitude d'intervenants en matière de poursuite pénale constitue donc un atout majeur du système français de LAB/CFT même si l'on peut s'interroger sur la capacité de ces intervenants à travailler ensemble et non en concurrence. Des efforts de mutualisation des moyens et de rapprochement des autorités ont été accomplis (rapprochement police et gendarmerie dans le cadre des GIR, cosaisine, création de postes d'officiers de liaison, échange mutuel de personnels, enquêtes communes et partage des tâches (en matière d'écoutes notamment), fichiers de brigades spécialisées, etc.). Les personnes rencontrées par l'équipe d'évaluation n'ont pas nié l'existence de difficultés ponctuelles et reconnu que c'est là une matière perfectible mais ont souligné une volonté de rapprochement des services opérationnels plus particulièrement en matière de criminalité financière (elles ont parlé de « communauté de métier » entre elles et certaines ont suggéré la création de « Task Force » fédérant les moyens des différentes autorités sur les dossiers de criminalité financière d'envergure). C'est un sujet sur lequel les autorités françaises doivent maintenir leur vigilance. De plus, cette variété

d'intervenants rend difficilement lisible le volume d'enquêtes sur le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme. A ce titre, les autorités françaises devraient réfléchir à collecter les informations chiffrées plus systématiquement et transversalement en mobilisant la communauté des autorités impliquées.

819. Malgré la présence des autorités de poursuite dans les territoires situés en outre-mer, trop peu de données chiffrées sont disponibles quant à leur activité répressive dans ces régions. Ainsi, par manque de statistiques et de lisibilité des données chiffrées disponibles, l'équipe d'évaluation ne peut mesurer avec certitude l'efficacité des autorités de poursuite dans la LAB/CFT sur l'entièreté du territoire français. Au regard de ce qui vient être dit, la France est jugée largement conforme à la Recommandation 27.

Recommandation 28

Existence de prérogatives d'enquête (C.28.1)

820. Toutes les prérogatives prévues à la Recommandation 28 sont à la disposition des magistrats et des enquêteurs. Toutefois, il peut être indiqué que les OPJ (police, gendarmerie), sans autorisation du procureur de la République en enquête de flagrance, ou avec son autorisation préalable dans l'enquête préliminaire, peuvent, par tout moyen, requérir toute personne, tout établissement ou organisme privé ou public ou toute administration publique susceptibles de détenir des documents intéressant l'enquête, y compris ceux issus d'un système informatique ou de traitement de données nominatives, de leur remettre ces documents, notamment sous forme informatique, sans que puisse leur être opposé sans motif légitime, le secret professionnel. Un régime identique s'applique pour le juge d'instruction et l'O.P.J. commis par lui. Ces dispositions donnent désormais clairement aux enquêteurs le droit de procéder à des réquisitions auprès des organismes sociaux, fiscaux ou bancaires, qui ne pourront pas opposer le secret professionnel pour refuser de remettre les documents requis. Le défaut de réponse à une réquisition constitue une infraction.

821. Les organismes publics ou les personnes morales de droit privé sont tenus de mettre à disposition de l'O.P.J., intervenant par voie informatique, sans autorisation du procureur de la République en enquête de flagrance, avec son autorisation en enquête préliminaire, les informations utiles à la manifestation de la vérité contenues dans le ou les systèmes informatiques ou traitements de données nominatives qu'ils administrent.

822. Si la preuve d'un crime ou d'un délit peut être acquise par la saisie d'objets, de papiers, documents ou données informatiques en possession de personnes qui paraissent avoir participé à l'infraction, l'O.P.J. se transporte à leur domicile pour y procéder à une perquisition (CPP, art. 56 et 76). En enquête de flagrance, la perquisition peut être faite sans l'assentiment mais en présence de la personne au domicile de laquelle l'opération a lieu. En enquête préliminaire, les perquisitions ne peuvent être effectuées sans l'assentiment exprès de la personne de la personne chez laquelle l'opération a lieu.

823. Dans certaines conditions, si les nécessités de l'enquête l'exigent, le juge des libertés et de la détention (J.L.D.) peut décider, par une décision écrite et motivée rendue à la requête du procureur de la République, que la perquisition sera effectuée sans l'assentiment de la personne chez qui elle a lieu.

824. Pour les infractions soumises au régime complet de la criminalité organisée (CPP, Art. 706-73), si les nécessités de l'enquête l'exigent, le J.L.D. peut à la requête du procureur de la République, décider que les perquisitions, visites domiciliaires et saisies des pièces à conviction pourront être effectuées de nuit, soit entre 21 heures et 6 heures (CPP, Art. 706-89 et 706-90), en préliminaire comme en flagrance. Pour les locaux d'habitation, ces perquisitions ne pourront toutefois être autorisées par le J.L.D., que dans

le cadre de l'enquête de flagrance. Hors flagrance, le juge d'instruction sera seul compétent pour y autoriser une perquisition de nuit, à condition qu'il existe un risque immédiat de disparition des preuves ou indices matériels ou une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner que des infractions relevant du régime complet de la criminalité organisée sont en train d'être commises dans les locaux visés (CPP, art. 706-91).

825. En enquête de flagrance, l'O.P.J. saisit les armes et instruments qui ont servi à commettre le crime ou le délit passible d'une peine d'emprisonnement ou qui étaient destinés à le commettre, ainsi que tout ce qui paraît avoir été le produit de ce crime (CPP, art 54 et 67). En enquête préliminaire, la saisie des pièces à conviction doit faire l'objet de l'assentiment exprès de la personne chez laquelle l'opération a lieu (CPP, art. 76). La saisie de données informatiques au cours d'une perquisition est également possible (CPP, art 57-1).

826. Par ailleurs, s'agissant de la douane :

- les agents des douanes procèdent à des contrôles et mènent des enquêtes qui peuvent être relatives aux manquements à l'obligation déclarative ou à des soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.
- les officiers de douane judiciaire, sans autorisation du procureur de la République en enquête de flagrance, ou avec son autorisation préalable dans l'enquête préliminaire, peuvent, par tout moyen, requérir toute personne, tout établissement ou organisme privé ou public ou toute administration publique susceptibles de détenir des documents intéressant l'enquête, y compris ceux issus d'un système informatique ou de traitement de données nominatives, de leur remettre ces documents, notamment sous forme informatique, sans que puisse leur être opposé sans motif légitime, le secret professionnel.
- les agents de la direction des enquêtes douanières (DED), service d'enquêtes administratives, et notamment ceux de la quatrième division spécialisée en matière de fraudes financières, disposent des pouvoirs prévus par le code des douanes (CD) afin d'exiger la communication de documents et de saisir toutes pièces nécessaires à la conduite des enquêtes sur des faits de blanchiments de capitaux et de financement du terrorisme (articles 455 et 65 CD), d'accéder aux locaux et lieux à usage professionnel (article 63 ter CD) et de procéder à des visites domiciliaires (articles 454 et 64 CD).
- les agents des douanes sont également compétents, en vertu de l'article L 152-3 du CMF, pour demander communication aux établissements de crédits et aux établissements mentionnés à l'article 518-1 du CMF, les informations relatives à la date et au montant des sommes transférées à l'étranger, ainsi que les coordonnées complètes de l'auteur et du bénéficiaire du transfert, pour les personnes physiques, les associations et des sociétés n'ayant pas la forme commerciale, domiciliées ou établies en France. Ces dispositions s'appliquent également aux opérations effectuées pour le compte de ces personnes sur des comptes de non-résidents.

827. Les établissements de crédits qui méconnaissent les obligations qui leur incombent en vertu de l'article L.152.3 du code monétaire et financier sont passibles d'une amende égale à 50 % du montant des sommes non communiquées à moins que le contribuable n'apporte la preuve que le Trésor n'a pas subi de préjudice. Dans ce cas le taux de l'amende est ramené à 5 % et son montant plafonné à 750 euros en cas de première infraction (article L.152.6 du CMF). Enfin, en vertu du titre XIV du code des douanes, et notamment des articles 451 bis et 453, les agents des douanes sont habilités à constater les infractions à la législation et à la réglementation des relations financières avec l'étranger.

828. Afin de constater ces infractions, les agents des douanes sont habilités à effectuer en tous lieux, des visites domiciliaires (article 454 CD) et à obtenir communication de tous les documents nécessaires à l'exercice de leurs contrôles (article 455 CD). En vertu de l'article 459 du code des douanes, les infractions ou tentatives d'infractions à la législation et à la réglementation des relations financières avec l'étranger sont punies d'une peine d'emprisonnement de 5 ans, de la confiscation du corps du délit, de la confiscation des moyens de transport utilisés et d'une amende égale au minimum au montant et au maximum au double de la somme sur laquelle a porté l'infraction ou la tentative d'infraction. Les personnes condamnées pour infractions à la législation et à la réglementation des relations financières avec l'étranger sont également frappées d'incapacités civiles et professionnelles. Enfin, l'incitation à commettre ces infractions est aussi réprimée.

829. Au vue des éléments décrits ci-dessus, le critère C.28.1 est rempli.

Utilisation des témoignages (C.28.2)

830. L'officier de police judiciaire peut appeler et entendre toutes personnes susceptibles de fournir des renseignements sur les faits ou sur les objets et documents saisis. Les personnes convoquées par lui sont tenues de comparaître et de déposer. Ainsi, les auditions recueillies au cours d'enquêtes sur les infractions de blanchiment ou de financement du terrorisme concourent à établir les faits incriminés et sont portées au dossier en cours. Les témoignages sont possibles, comme tout autre mode de preuve en droit pénal, que ce soit pour le blanchiment, ses infractions sous-jacentes ou le financement du terrorisme.

831. Il convient d'ajouter qu'il est également possible d'utiliser, afin de protéger le témoin :

- L'article 706-57 du code de procédure pénale, qui prévoit la possibilité pour une personne à l'encontre de laquelle il n'existe aucune raison plausible de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction de déclarer, sur autorisation du procureur de la République, comme domicile le commissariat ou la brigade de gendarmerie ;
- L'article 706-58 permettant le témoignage anonyme (c'est-à-dire une audition du témoin sans que son identité n'apparaisse sur le procès-verbal d'audition). Les conditions sont strictes :
 - c'est uniquement possible pour les crimes et les délits punis de plus de 3 ans d'emprisonnement (donc applicable pour le blanchiment et le financement du terrorisme) ;
 - il faut respecter les conditions de 706-57 du code de procédure pénale (personne contre laquelle il n'existe aucune raison de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction) ;
 - il faut une autorisation du juge des libertés et de la détention, sur requête motivée du procureur de la République ;
 - il faut que l'audition soit susceptible de mettre gravement en danger la personne, sa famille ou ses proches ;
 - cette possibilité n'est pas applicable si, au regard des circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise ou de la personnalité du témoin, la connaissance de l'identité est indispensable à l'exercice des droits de la défense

- un procès-verbal mentionnant l'identité de la personne est également rédigé et versé dans un dossier distinct de la procédure.

832. En cas de décision favorable du JLD, l'identité du témoin ne peut donc être révélée, cette révélation étant punie de 5 ans d'emprisonnement (article 706-59). Le texte prévoit la possibilité de confrontation du mis en examen avec le témoin ou d'audition du témoin par l'avocat du mis en examen au moyen de dispositifs techniques permettant ladite audition à distance et avec une voix rendue non identifiable (article 706-61). Il est à noter qu'aucune condamnation ne peut être prononcée sur le seul fondement des articles 706-58 et 706-61.

833. Enfin, en enquête administrative, les agents de la DED sont habilités à procéder aux auditions nécessaires à la réalisation de leurs enquêtes. Conformément à l'article 334-1 du Code des douanes, les interrogatoires sont consignés dans des procès-verbaux de constats qui peuvent être versés à la procédure judiciaire, le cas échéant. De même, les officiers de douane judiciaire sont également habilités à procéder à toute audition nécessaire à leurs enquêtes en vertu des pouvoirs qui leur sont conférés.

834. Au titre des éléments d'information disponibles, le critère C.28.2 est rempli.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 28 et appréciation de la conformité globale

835. Les autorités en charge des poursuites disposent de pouvoirs adéquats en matière de perquisitions et saisies des documents nécessaires à la conduite de leurs enquêtes. La France est donc conforme à la Recommandation 28.

836. Lors de la visite sur place, une contrainte procédurale a été signalée par certaines autorités chargées des poursuites en ce qui concerne la saisie de documents détenus par les avocats dans leurs cabinets (notamment les avocats d'affaires). Dans ce cas de figure (lié essentiellement à des dossiers d'ingénierie financière), seul le juge des libertés et de la détention peut décider en premier et dernier ressort de la saisie de documents (donc sans recours possible pour les autorités de police auprès d'une instance supérieure).

Recommandation 30

Indépendance et autonomie opérationnelle

837. *Autorités judiciaires.* Les autorités françaises ont communiqué les informations suivantes. Les magistrats français disposent d'une indépendance et d'une autonomie opérationnelle. L'article 66 de la Constitution du 4 octobre 1958 prévoit que « l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi ». Cette autorité judiciaire est composée des magistrats du siège et des magistrats du parquet. Les magistrats du siège sont indépendants, indépendance qui leur est garantie par l'ordonnance du 22 décembre 1958.

838. Aux termes des articles 31 du code de procédure pénale, le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Dans l'exercice de ses attributions, le procureur est investi d'un pouvoir qui lui est propre et qui lui permet, seul, de mettre en mouvement l'action publique. Ni le procureur général, ni le garde des Sceaux ne peuvent agir en ses lieux et place. Le procureur est certes soumis à un pouvoir hiérarchique, mais ce pouvoir est encadré par le code de procédure pénale. Aux termes de l'article 30 du code de procédure pénale, des instructions générales d'action publique sont adressées aux magistrats du ministère public par le garde des Sceaux dans un souci d'harmonisation des politiques pénales. Il s'agit d'inscrire le traitement individuel des contentieux dans un cadre d'ensemble

visant à une application cohérente de la loi, en fixant des priorités compte tenu des circonstances, tout en veillant au respect de l'égalité des citoyens. Des instructions individuelles émanant du garde des Sceaux peuvent également être adressées aux procureurs de la République par les procureurs généraux. Il convient cependant de préciser que ces instructions ne peuvent en aucun cas avoir pour objet d'interdire d'engager des poursuites par le classement sans suite d'un dossier. Les instructions sont alors écrites, versées au dossier, et donc publiques (article 36 du code de procédure pénale). Il doit être précisé que le garde des Sceaux n'utilise que très rarement cette prérogative. En tout état de cause, à l'audience, le procureur est libre de développer les réquisitions orales qui lui paraissent opportunes par application des dispositions de l'article 5 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature. Il peut, s'il l'estime justifié, requérir la relaxe ou l'acquiescement de la personne poursuivie.

839. Il convient néanmoins de noter que la question du statut du procureur de la République a été posée avec force dans l'arrêt de la Cinquième Section de la CEDH du 10 juillet 2008 qui précise : « *force est cependant de constater que le procureur de la République n'est pas une « autorité judiciaire » au sens que la jurisprudence de la Cour donne à cette notion : comme le soulignent les requérants, il lui manque en particulier l'indépendance à l'égard du pouvoir exécutif pour pouvoir être ainsi qualifié* ». Par son arrêt du 29 mars 2010 la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a confirmé la condamnation de la France pour violation de l'article 5 §1 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui prohibe la détention arbitraire, dans l'affaire dite du Winner, cargo battant pavillon cambodgien arraisonné au large des côtes africaines par la marine nationale, dont l'équipage a été ramené de force à Brest. Si la Cour ne reprend pas expressément la motivation de l'arrêt de section du 10 juillet 2008, elle réaffirme cependant (paragraphe 124 de l'arrêt) que le magistrat devant lequel la personne privée de liberté doit être déférée dans les meilleurs délais « *doit présenter les garanties requises d'indépendance à l'égard de l'exécutif et des parties, ce qui exclut notamment qu'il puisse agir par la suite contre le requérant dans la procédure pénale, à l'instar du ministère public* ». La question du rôle du parquet et de son positionnement hiérarchique par rapport au pouvoir exécutif dans les enquêtes judiciaires demeure d'actualité.

840. *Juge d'instruction*. Cf. la fiche d'information supra.

841. *Autorités de poursuite*. Les officiers de police judiciaire et les officiers de douane judiciaire ne peuvent pas s'autosaisir, leurs investigations sont menées sous le contrôle de magistrats du parquet ou chargés d'instruction, ce qui a pour objectif d'assurer une totale indépendance des enquêteurs à l'égard d'influences ou d'ingérences indues.

Les moyens en personnels mis en place pour l'exercice des fonctions

842. *Autorités judiciaires*. Comme cela est précisé, 110 postes de magistrats ont été budgétés pour les JIRS (ce qui ne signifie pas qu'ils sont tous en poste) et, au total, près de 250 magistrats sont habilités JIRS, auxquels s'ajoutent les 17 assistants spécialisés. Comme indiqué plus haut, la question des moyens de la justice, notamment dans le domaine de la LAB/CFT reste un sujet sérieux de préoccupation. Les JIRS comme les pôles financiers¹⁵¹ manquent de personnel pour accomplir leurs missions.

¹⁵¹ Juste à titre d'exemple, le pôle financier de Bastia était composé en avril 2010 de deux magistrats, un juge d'instruction et un parquetier. À leurs côtés, œuvre un assistant spécialisé, en l'occurrence une inspectrice des impôts. L'effectif théorique est de trois assistants ; outre le fiscaliste, doivent aussi y figurer un agent des douanes et un de la direction de consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes. À ses débuts en 1999, le pôle a pu

843. *Police.* Au total, 1 000 enquêteurs spécialisés sont impliqués par la direction générale de la police nationale (DGPN) dans les enquêtes économiques et financières, couvrant environ 75% des saisines judiciaires relevant de ce champ de compétence thématique. Les représentants des forces de police rencontrés pendant la visite sur place ont signalé le souhait de voir maintenir leurs effectifs en l'état afin de pouvoir continuer d'exercer leurs missions.

844. *Gendarmerie.* La gendarmerie dispose de près de 450 enquêteurs spécialisés en matière économique et financière (DEFI) regroupés notamment au sein des « divisions économiques, financières et numériques » de ses sections de recherches (S.R.), unités régionales ayant vocation à traiter de la grande criminalité organisée et du terrorisme¹⁵². Ces personnels voient leur action complétée par près de 300 enquêteurs formés à la détection des ressources patrimoniales injustifiées (DRPI).

845. *Douane.* Le service national de douane judiciaire est composé de 200 enquêteurs (officiers de douane judiciaire) et doté des moyens nécessaires à l'exécution de ses missions. La direction des enquêtes douanières appartient à la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), service à compétence nationale, qui compte 720 agents répartis en 3 directions (120 agents à la direction du renseignement douanier, 200 agents à la direction des enquêtes douanières et 400 agents à la direction des opérations douanières. La quatrième division d'enquête chargée des fraudes financières est composée d'une vingtaine d'agents. A noter également l'existence, au sein de la direction du renseignement douanier de la DNRED, de la « division criminalité organisée » qui possède une cellule de 5 agents spécialisés dans le domaine du blanchiment d'argent en charge de la réception, de l'enrichissement, du recoupement des renseignements et de la réalisation d'analyses et d'études en la matière.

846. Enfin, le groupe opérationnel de lutte contre le terrorisme (GOLT) de la DNRED en charge de recouper et analyser les renseignements collectés par les services douaniers ainsi que les informations provenant de différentes sources avant de les diffuser aux services spécialisés en matière de lutte contre le terrorisme compte 3 agents.

Les moyens techniques mis à disposition pour l'exercice des fonctions

847. Les autorités françaises indiquent que les autorités de poursuite disposent de moyens techniques suffisants pour exercer leurs missions (véhicules banalisés, moyens d'observation, etc.). La gendarmerie dispose également de 44 équipes cynophiles formées à la détection des billets. 12 nouvelles équipes doivent être formées en 2010.

Les normes professionnelles

848. Les magistrats sont tenus de respecter des normes professionnelles strictes, notamment en matière de confidentialité et d'intégrité, définies par l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. Il faut en particulier citer trois articles :

s'appuyer sur les services de trois assistants puis de deux seulement. Depuis la fin de l'année 2004, un seul poste est pourvu.

¹⁵² Au total, 1448 personnels sont affectés en sections de recherches.

- en vertu de l'article 6, le magistrat s'engage par serment à « bien et fidèlement » remplir ses fonctions, à garder le secret du délibéré et à « se conduire en tout comme un digne et loyal magistrat » ;
- l'article 10 évoque le devoir de réserve que leurs fonctions imposent aux magistrats ;
- enfin l'article 43, placé en tête du chapitre VII de l'ordonnance consacré à la discipline, ne définit en réalité aucune faute particulière mais est l'occasion d'affirmer que le magistrat est tenu de respecter « les devoirs de son état » ainsi que les principes « d'honneur, de délicatesse et de dignité ».

849. Cette ordonnance édicte également une série d'incompatibilités destinées à entourer l'indépendance et l'impartialité des magistrats de garanties objectives (articles 8, 9, 9-1, 9-2 et 32).

850. L'organe disciplinaire des magistrats, qui sont évalués par leurs chefs de juridiction, est le Conseil Supérieur de la Magistrature, saisi par le Ministre de la Justice après le plus souvent une enquête menée par l'Inspection des Services judiciaires. Une dizaine de magistrats sont ainsi sanctionnés par an.

851. Par ailleurs, comme cela a été détaillé pour le personnel de la CRF, les policiers, gendarmes et douaniers sont également des agents publics de l'État, soumis à des règles générales strictes de la fonction publique. Leur formation initiale et continue met l'accent sur le respect de règles d'éthique et de déontologie strictes. L'article 11 du code de procédure pénale prévoit que « sauf dans les cas où la loi en dispose autrement et sans préjudice des droits de la défense, la procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète. Toute personne qui concourt à cette procédure est tenue au secret professionnel dans les conditions et sous les peines des articles 226-13 et 226-14 du code pénal ». Ce principe constitue le fondement de l'action des officiers et agents de police judiciaire, ainsi que des officiers de douane judiciaire, lesquels sont susceptibles d'être sanctionnés pénalement en cas de violation des obligations légales. Outre des sanctions pénales, ils encourent également des sanctions disciplinaires.

852. Il en va de même en enquête administrative. Ainsi, outre l'article 26 alinéa 1 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (repris à l'article 226-13 du code pénal cité plus haut), les articles 59 bis et 456 du code des douanes stipulent que tout agent des douanes est tenu au secret professionnel. Il doit s'abstenir de révéler à des tiers tout renseignement concernant une situation individuelle, qu'il soit dans l'exercice de ses fonctions ou hors de l'accomplissement de son service. Selon l'alinéa 2 de l'article 26 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précité, les agents des douanes doivent également faire preuve de discrétion professionnelle à l'égard de l'ensemble des faits dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.

853. Sur le plan pénal, la violation du secret professionnel constitue un délit. Sur le plan administratif, les violations du secret professionnel et de la discrétion professionnelle constituent des manquements aux obligations professionnelles passibles de sanctions disciplinaires.

854. L'article 59 du code des douanes interdit aux agents de recevoir directement ou indirectement des gratifications, récompenses ou présents. Tout fait de corruption est sanctionné par les peines prévues par le code pénal.

Conditions de recrutement - formation initiale et continue

855. Sur les 8140 magistrats professionnels de l'ordre judiciaire en France en 2008, la grande majorité est recrutée par concours. L'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 (article 17) relative au statut de

la magistrature, et le décret n°72-355 du 4 mai 1972 relatif à l'École nationale de la magistrature modifié par le décret n°2008-1551 du 31 décembre 2008 précisent les conditions d'accès à la profession, et la formation des personnels recrutés par voie de concours.

856. Les fonctionnaires ou militaires de la police, de la gendarmerie et de la douane sont recrutés par la voie du concours administratif. Les lauréats reçoivent une formation adaptée à leur grade et à leurs fonctions. Ils bénéficient également d'actions de formation continue tout au long de leur carrière.

857. La formation initiale des magistrats comprend presque trois ans de scolarité et fait alterner périodes d'enseignement à Bordeaux et périodes de stage en juridiction. Ces dernières permettent d'exercer chacune des grandes fonctions du métier de magistrat : siège, parquet, instance, instruction, enfants, application des peines. En fonction de leurs résultats à l'examen final, les auditeurs de justice choisissent leur premier poste de magistrat, sur la liste proposée par le ministère de la Justice. Une période de spécialisation leur permet de recevoir une formation complémentaire pour se préparer à l'exercice de la première fonction. Les magistrats ont également accès, par l'intermédiaire de l'ENM, à la formation continue tout au long de leur carrière, notamment autour des axes suivants :

- actualisation et approfondissement des connaissances juridiques et des pratiques professionnelles ;
- ouverture sur les grandes questions de la société contemporaine ;
- connaissance des structures administratives, sociales et économiques de la France et de l'Union européenne ;
- ouverture sur les régimes juridiques et les institutions judiciaires des pays étrangers ;
- dialogue et échange avec les partenaires des magistrats ;
- accompagnement de la modernisation du service public de la Justice.

858. La formation professionnelle continue des magistrats, qui est une obligation, prévoit diverses formations en matière économique et financière, ainsi que des sessions de formation sur la lutte contre les stupéfiants, les enquêtes financières, les saisies et confiscations, etc. Il existe de même une formation spécifique pour les magistrats habilités JIRS. Les autorités françaises précisent que dans l'ensemble des formations concernant les infractions économiques et les stupéfiants (formations qui ne sont pas réservées aux magistrats des JIRS), la question de la lutte contre le blanchiment est traitée, ainsi que celle des saisies et confiscations.

859. Pour ce qui concerne la Direction Générale de la Police Nationale, il existe, au sein de la direction centrale de la police judiciaire de la direction générale de la police nationale, une formation professionnelle de base en matière économique et financière consacrée par l'obtention d'un examen appelé communément BREVET SEF. Elle est accessible à l'ensemble des personnels de la police judiciaire, y compris ceux qui n'appartiennent pas à des unités spécialisées. Cette formation généraliste a pour objet d'initier les enquêteurs aux méthodes de travail en matière économique et financière. Elle est complétée par des formations plus spécifiques dispensées dans chaque domaine d'enquête, que sont la lutte contre les atteintes à la probité (corruption, trafic d'influence, concussion, prise illégale d'intérêts prise illégale d'intérêts, détournements de fonds publics, abus de biens sociaux), la lutte contre les infractions relevant du droit pénal des sociétés commerciales, le blanchiment d'argent « sale », la cybercriminalité, le faux monnayage, les contrefaçons industrielles et artistiques. Au-delà de ces niveaux de formation, la plus value

structurelle de la police nationale est la fidélisation de ses enquêteurs et plus particulièrement de ses cadres, officiers et commissaires de police qui peuvent dérouler toute leur carrière dans cette spécialité. Ces derniers possèdent de ce fait un très bon niveau de compétence dans l'ensemble des thématiques recouvrant le spectre de la matière économique et financière et assurent par voie de conséquence une formation continue et permanente de haut niveau à leurs jeunes collègues qui les assistent dans la réalisation des enquêtes au sein des services spécialisés.

860. En gendarmerie, la formation des spécialistes en matière économique et financière est organisée en trois niveaux :

861. Le premier niveau touche à la formation à la détection des ressources patrimoniales injustifiées (« formation DRPI »). D'une durée de deux semaines et dispensée au centre national de formation de la police judiciaire (CNFPJ), elle vise, par une formation pluridisciplinaire, à donner aux enquêteurs les réflexes et le savoir faire indispensables à la détermination du patrimoine des délinquants. Actuellement 360 personnels ont déjà été formés, 120 le sont tous les ans.

862. Le second niveau de formation est sanctionné par une licence (professionnelle) en « Investigations financières » dispensées au sein de l'université de Strasbourg. Les 430 heures de formation touchent à tous les aspects de la criminalité financière. Elles portent sur les matières et domaines suivants : droit commercial, droit des sociétés, droit pénal des affaires, législation nationale, européenne et internationale, analyse et interprétation de données bancaires et financières, coopération internationale, procédure pénale, identification des avoirs criminels, renseignement économique et financier, direction d'enquête. 40 personnels de la gendarmerie sont formés par an. Actuellement 400 personnels de la gendarmerie ont suivi une formation en matière de lutte contre la criminalité et la délinquance financière.

863. Enfin, le troisième niveau de formation est sanctionné par un diplôme universitaire (Master II « Lutte contre la criminalité organisée dans sa dimension économique et financière »), dispensé dans la même université et pour un volume horaire de 400 heures. 20 personnels ont déjà été formés, 10 le sont tous les ans.

864. Chaque année, une vingtaine de personnels de la gendarmerie participent aux stages organisés par le Collège Européen de Police (CEPol).

865. Par ailleurs, de 2002 à 2006, la gendarmerie nationale a développé, avec le soutien financier de la Commission des Communautés européennes, un projet d'analyse criminelle adaptée aux données économiques et financières dit « AFC » à l'intention des enquêteurs des États membres de l'Union européenne (UE). Concrètement, l'AFC vise à associer deux expertises : d'une part, l'analyse criminelle (cette pratique a été développée par la gendarmerie en 1994 aboutissant à ce 500 personnels sont désormais formés à cette spécialité) et, d'autre part, la spécialisation « économique et financière ». Ce projet a donné lieu à la publication d'un « Guide méthodologique et des bonnes pratiques de l'analyse financière criminelle (AFC) »(2005), à l'organisation d'un séminaire européen intitulé « Exercice AFC au sein des équipes communes d'enquêtes simulées » d'une formation au profit des policiers bulgares en mai 2007.

866. Enfin, il est à noter qu'un « Guide de l'enquête patrimoniale » a été élaboré par la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) au profit de ses unités, des services de police, des services des douanes et des magistrats de l'ordre judiciaire. Validé par les ministères, directions générales et directions concernés, il est sur le point d'être imprimé et publié à la « Documentation française ». Financé par la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les toxicomanies (MILDT) laquelle est rattachée aux services du Premier ministre, il sera ensuite diffusé dans les unités de gendarmerie, les services de police, les services des douanes, les parquets et les juridictions.

867. Tous les agents des douanes reçoivent lors de leur formation initiale des cours de contentieux douanier qui incluent les thématiques de l'obligation déclarative de capitaux, du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme. Par ailleurs, dans le cadre de stages spécifiques portant sur le recouvrement et l'économie souterraine, les problématiques liées au blanchiment de capitaux sont abordées.

868. Les officiers de douane judiciaire reçoivent une formation en matière de blanchiment de capitaux lors de leur session de formation initiale. Certains enquêteurs suivent également chaque année, avec des magistrats, un module de formation portant notamment sur le blanchiment organisé par l'école nationale de la magistrature. Par ailleurs, la mise en place d'un module de formation sur le blanchiment d'argent est actuellement à l'étude.

869. Par ailleurs, à titre d'unité de référence en matière de dépistage, identification et saisie des avoirs criminels, la PIAC est amenée à assurer les formations de policiers, de gendarmes et de magistrats amenés à réaliser des enquêtes dans ce domaine.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 30 et appréciation de la conformité globale

870. La question des moyens mis à la disposition de la justice et des autorités de poursuite pour traiter des affaires de blanchiment de capitaux et de financement de terrorisme demeure un sujet de préoccupation que les autorités françaises devraient traiter avec attention. Il est essentiel que priorité continue à être donnée aux poursuites pour fait de blanchiment de capitaux dans le cadre de groupes d'enquête permanents.

871. Une formation (initiale et continue) est mise à la disposition des magistrats en matière de LAB/CFT, et plus généralement, de criminalité financière. Les efforts déployés en la matière ne semblent pourtant ni être en adéquation avec les besoins (à l'exception de celle mise à la disposition des magistrats habilités JIRS), ni correspondre à la complexité des sujets à traiter. De telles formations devraient être dispensées plus fréquemment et de manière plus exhaustive.

2.6.2 Recommandations et Commentaires

Recommandation 27

872. Les autorités françaises devraient réfléchir à collecter des informations chiffrées sur le nombre qu'enquêtes portant sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme de manière plus systématique et transversale en mobilisant la communauté des autorités impliquées.

873. Lors de la visite sur place, l'équipe d'évaluation a noté très clairement la crainte des autorités de poursuite et des autorités judiciaires de voir les moyens humains et matériels dédiés à la LAB/CFT se dégrader en raison d'impératifs budgétaires (non renouvellement de fonctionnaires partant en retraite, non attribution de postes d'assistants spécialisés dans les JIRS ou les pôles financiers¹⁵³, etc.). S'il est reconnu qu'un travail de qualité est accompli par les autorités de poursuite et le personnel judiciaire spécialisé dans le domaine de la LAB/CFT, cela ne saurait demeurer le cas que si des moyens suffisants sont mis à la disposition du personnel œuvrant à cette tâche. C'est un sujet de préoccupation dont les autorités françaises devraient prendre l'entière mesure et qu'elles sont invitées à traiter avec vigilance.

¹⁵³ Cf. infra, Recommandation 30.

874. Enfin, il est essentiel que les autorités opérationnelles continuent de déployer leurs efforts dans la poursuite des faits de blanchiment. L'intérêt de l'enquête (et son efficacité) peut requérir de poursuivre pour des faits relatifs à l'infraction sous-jacente ; pour autant, cela ne devrait pas se faire au détriment de la poursuite pour fait de blanchiment.

875. Il est important que les autorités françaises s'assurent que le déploiement des autorités opérationnelles dans les territoires situés en outre-mer est en adéquation avec les risques de blanchiment et de financement de terrorisme auxquels ces territoires sont exposés.

2.6.3 Conformité avec les Recommandations 27 & 28

	Notation de conformité	Résumé des raisons (propres à la section 2.6) justifiant la notation globale de conformité
R.27	LC	<ul style="list-style-type: none"> Par manque de statistiques et de lisibilité des données chiffrées disponibles, l'efficacité des autorités de poursuite dans la conduite de leurs enquêtes sur le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme n'est pas démontrée, que ce soit en métropole ou dans les territoires situés en outre-mer.
R.28	C	<ul style="list-style-type: none"> La recommandation est intégralement respectée.

2.7 Déclarations ou communications transfrontières (SR.IX)

2.7.1 Description et Analyse

Recommandation spéciale IX¹⁵⁴

Général

876. Le dispositif de contrôle des mouvements transfrontaliers d'argent liquide repose sur une double réglementation : l'une nationale et l'autre communautaire applicable depuis le 15 juin 2007 (date d'entrée en vigueur du règlement européen). L'article L.152-1 du CMF repris à l'article 464 du Code des douanes soumet à obligation déclarative les mouvements d'argent liquide entre la France et les États membres de l'Union européenne. Le règlement (CE) n° 1889/2005 du 26 octobre 2005 du Parlement européen et du Conseil relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant ou sortant de la Communauté européenne, s'applique aux mouvements d'argent liquide à destination et en provenance des États tiers à la Communauté européenne.

877. L'ensemble du dispositif en vigueur fait l'objet d'une instruction de la direction générale des douanes et droits indirects mise à jour régulièrement et diffusée sous la forme d'un bulletin officiel des douanes à l'ensemble des services et accessible au public (BOD n°6826 du 26 juin 2009). Le site Internet de la douane, également accessible au public, consacre une page à la réglementation relative à l'obligation déclarative de capitaux et aux formalités à accomplir (www.douane.gouv.fr/page.asp?id=79).

¹⁵⁴ Il convient de noter que l'approche supranationale de la RS.IX n'est pas appliquée à ce rapport, conformément à la décision du GAFI de ne pas la mettre en œuvre dans le cadre de son troisième cycle d'évaluations.

Les transferts physiques de capitaux entre les territoires d'outre mer et l'étranger

878. Les transferts physiques de capitaux entre les territoires d'outre mer et l'étranger (États membres de l'Union européenne et États tiers) doivent également faire l'objet d'une déclaration de capitaux selon les modalités et en vertu des textes visés dans le tableau ci-dessous.

Provenance / Destination	Destination / Provenance	Déclaration à déposer auprès des autorités douanières françaises
Métropole	DOM ⁽¹⁾	Pas de déclaration
DOM	DOM	Pas de déclaration
DOM	États membres de la Communauté européenne (autres que la France)	Déclaration en application de l'article 464 du code des douanes
DOM	Pays tiers à la Communauté européenne	Déclaration en application du règlement (CE) n° 1889/2005 du 26 octobre 2005
COM ⁽²⁾	Métropole et DOM	Pas de déclaration
COM	COM	Pas de déclaration
Saint-Pierre-et-Miquelon Mayotte Nouvelle-Calédonie Polynésie française Wallis-et-Futuna	États membres de la Communauté européenne (autres que la France) Pays tiers à la Communauté européenne	Déclaration selon le dispositif spécifique à chaque collectivité (cf. articles L.721-3, L.731-3 ⁽³⁾ , L.741-4 ⁽⁴⁾ L.751-4 et L.761-3 du code monétaire et financier)
Saint-Martin Saint-Barthélemy	Pays tiers à la Communauté européenne	Déclaration en application du règlement (CE) n° 1889/2005 du 26 octobre 2005
Saint-Martin Saint-Barthélemy	États membres de la Communauté européenne (autres que la France)	Déclaration en application de l'article 464 du code des douanes
Métropole DOM Saint-Martin Saint-Barthélemy	Monaco	Déclaration en application du règlement (CE) n° 1889/2005 du 26 octobre 2005.
Saint-Pierre-et-Miquelon Mayotte Nouvelle-Calédonie Polynésie française Wallis-et-Futuna	Monaco	Déclaration selon le dispositif spécifique à chaque collectivité (cf. articles L.721-3, L.731-3, L.741-4, L.751-4 et L.761-3 du code monétaire et financier)

(1) DOM : Guadeloupe, Guyane, Martinique et la Réunion.

(2) COM : Polynésie Française, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, la Nouvelle-Calédonie, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

(3) A Mayotte, les personnes physiques doivent déclarer les sommes, titres ou valeurs qu'elles transfèrent en provenance ou à destination de l'étranger sans l'intermédiaire d'un organisme soumis aux dispositions du titre Ier du livre V. Une déclaration est établie pour chaque transfert à l'exclusion des transferts dont le montant est inférieur à 10 000 euros.

(4) En Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis et Futuna, les personnes physiques doivent déclarer les sommes, titres ou valeurs qu'elles transfèrent en provenance ou à destination de l'étranger sans l'intermédiaire d'un organisme soumis aux dispositions du titre Ier du livre V ou de l'article L. 518-1. Une déclaration est établie pour chaque transfert à l'exclusion des transferts dont le montant est inférieur à 1 193 317 francs CFP (à savoir 10 000 euros).

879. Il n'existe pas de système de déclaration des transferts physiques de capitaux entre les différentes parties du territoire français quel que soit leur statut au nom du principe de l'indivisibilité de la République. Le système de déclaration en place a par contre vocation à s'appliquer dès qu'il y a franchissement d'une frontière avec un État tiers (intra ou extra communautaire compris) ainsi que le prévoit la RS.IX.

Système de déclaration (C.IX.1)

880. Depuis le 1er janvier 1990, les transferts de sommes, titres ou valeurs en possession de personnes physiques, à destination ou en provenance de l'étranger (États membres de l'Union européenne inclus) et y compris lorsque ces sommes, titres ou valeurs ne font que transiter par le territoire français doivent faire l'objet d'une déclaration préalable ou au plus tard concomitante auprès de l'administration des douanes lorsque leur montant est égal ou supérieur à 10 000 euros (ou son équivalent en devises).

881. Les personnes assujetties à l'obligation déclarative de capitaux sont les suivantes:

1. Dans les relations intracommunautaires : toute personne physique (française ou étrangère) effectuant le transport de sommes, titres ou valeurs lorsque leur montant est égal ou supérieur à 10 000 euros (ou sa contre-valeur en devises) vers un État membre de l'Union européenne ou en provenance d'un État membre de l'Union européenne pour son compte ou pour celui d'autrui, autrui pouvant être une personne morale¹⁵⁵, à l'exception d'un établissement de crédit ou d'un organisme ou service mentionné à l'article L.518-1 du Code monétaire et financier (à savoir le Trésor public, la Banque de France, la Poste, l'institut d'émission des départements d'outre-mer, l'institut d'émission d'outre mer et la Caisse des dépôts et consignations) (cf. article 464 du Code des douanes, articles L.152-1 et R.152-7 (I) du CMF). Il est à noter que la France applique la notion de communauté d'intérêts : lorsque des couples, familles ou personnes entre lesquelles existe une communauté d'intérêts voyagent ensemble et transportent de l'argent liquide, le seuil des 10 000 euros est appliqué à la communauté et non à chaque personne individuellement. L'obligation déclarative de capitaux s'applique indépendamment du vecteur permettant de réaliser le transfert, c'est-à-dire aux personnes qui effectuent pour leur compte ou pour celui d'autrui des transferts par voie postale (poste, sociétés de courrier, de transports de fonds) vers un État membre de l'Union européenne ou en provenance d'un État membre de l'Union européenne (article R.152-8 du CMF et Bulletin officiel des douanes n°6826 du 29 juin 2009)¹⁵⁶ ;

¹⁵⁵ Cf. Bulletin officiel des douanes n°6826 du 29 juin 2009. Ce bulletin a valeur réglementaire.

¹⁵⁶ D'après l'article 66 du Code des Douanes, « les fonctionnaires des douanes ont accès dans les bureaux de poste sédentaires ou ambulants, y compris les salles de tri, en correspondance directe avec l'extérieur, pour y rechercher, en

2. Dans les relations extracommunautaires : toute personne physique entrant ou sortant de la Communauté européenne avec au moins 10 000 euros en argent liquide (article 3 para. 1 du règlement 1889/2005). Le règlement ne vise pas les expéditions d'argent liquide par fret ou par courrier. Par contre, les autorités françaises douanières ont étendu l'obligation déclarative de capitaux aux personnes qui effectuent pour leur compte ou pour celui d'autrui des transferts par voie postale (fret et courrier) à tous les transports physiques transfrontières, y compris extracommunautaires (cf. Bulletin officiel des douanes n°6826 du 29 juin 2009). Il convient également de noter que le règlement communautaire ne vise pas expressément les transports physiques transfrontières au bénéfice d'une personne morale¹⁵⁷. Par contre, l'article 3.2 b) du règlement impose au déclarant de communiquer, lors de la déclaration, des informations notamment sur « le propriétaire de l'argent liquide ». Le « Handbook of Guidelines on cash controls » publié par la Commission européenne et les autorités douanières nationales confirme cette interprétation (il convient de noter que ce document n'a pas force obligatoire)¹⁵⁸. En France, pour tout transfert (extra et intracommunautaire) effectué par une personne physique pour le compte d'un tiers (qui peut être une personne morale), l'identité de ce tiers doit être portée sur la déclaration (Bulletin officiel des douanes n°6826 du 29 juin 2009). Ce même Bulletin précise que les sociétés de transports de fonds, de courrier ou de change manuel sont soumises à l'obligation déclarative.

882. Les sommes, titres ou valeurs devant faire l'objet d'une déclaration sont définis comme suit (les définitions portées à l'article 2 §2 du règlement 1889/2005 et à l'article R.152-7 (II) du CMF sont identiques) :

- instruments négociables au porteur, y compris les instruments monétaires au porteur tels que les chèques de voyage ;
- instruments négociables (ce qui inclut les chèques, les billets à ordre et les mandats) qui sont soit au porteur, endossés sans restriction, libellés à l'ordre d'un bénéficiaire fictif, soit sous une forme telle que la propriété de l'instrument est transférée au moment de la cession de celui-ci ;
- instruments incomplets (ce qui inclut les chèques, les billets à ordre et les mandats) signés mais où le nom du bénéficiaire n'a pas été indiqué ;

présence des agents des postes, les envois, clos ou non, d'origine intérieure ou extérieure, à l'exception des envois en transit, renfermant ou paraissant renfermer des objets de la nature de ceux visés au présent article ». Au sein de l'UE la liberté de circulation des marchandises n'est pas totale : est interdite ou soumise à restriction (déclaration ou autorisation) la circulation intra communautaire de certains produits (stupéfiants, armes, biens culturels ...) et la douane a compétence pour rechercher et constater toutes infractions à ces restrictions (voir notamment articles 2bis, 2ter et 38§4 du code des douanes).

¹⁵⁷ Cf. la note interprétative de la RSIX: « L'expression « transport physique transfrontière » désigne toute entrée ou sortie physique d'espèces ou d'instruments négociables au porteur d'un pays à un autre pays. Elle recouvre les modes de transport suivants : (1) transport physique par une personne physique, ou dans les bagages ou le véhicule d'une telle personne ; (2) expédition d'espèces par fret en conteneur ou (3) expédition par courrier, par une personne physique ou morale, d'espèces ou d'instruments négociables au porteur ».

¹⁵⁸ « *It is not only the owner of the cash that needs to declare. Therefore is a natural person is carrying cash for a legal entity (e.g. a company), or another person, that person must declare and include the name of the legal entity or the other person in the declaration* ».

- espèces : billets de banque et pièces de monnaie qui sont en circulation comme instrument d'échange.

883. La déclaration doit être effectuée par écrit, en double exemplaire, sur un document daté et signé (formulaire Cerfa n°13426*03), et comporter les informations suivantes (articles 3 §2 du règlement 1889/2005 et R.152-7 (IV) du CMF):

- déclarant : nom, prénoms, date et lieu de naissance, nationalité ;
- propriétaire des sommes, titres ou valeurs lorsque le transfert est opéré pour le compte d'autrui ;
- destinataire projeté des sommes, titres ou valeurs ;
- montant et nature des sommes, titres ou valeurs ;
- provenance des sommes, titres ou valeurs et usage qu'il est prévu d'en faire ;
- itinéraire du transport ;
- moyen(s) de transport.

884. *Conclusion.* La France dispose d'un système de déclaration des transports physiques transfrontières (entrant et sortant et tels que définis par le GAFI) d'espèces ou instruments négociables au porteur entre la France et les pays tiers (dans et hors UE) en deçà du seuil de 15 000 euros (seuil maximum défini par le GAFI). Les instruments négociables au porteur sont ceux définis dans le Glossaire des Recommandations du GAFI. Le critère C.IX.1 est rempli.

En cas de découverte d'une fausse déclaration ou d'absence de déclaration, pouvoir d'exiger et d'obtenir du passeur des informations complémentaires concernant l'origine des espèces ou des instruments négociables au porteur (C.IX.2)

885. La méconnaissance de l'obligation déclarative décrite au critère IX.1 est recherchée, constatée et poursuivie dans les conditions prévues au Code des douanes (article 465 III). A ce titre, les agents des douanes ont le pouvoir d'exiger et d'obtenir du passeur des informations complémentaires en vertu des articles 323-3¹⁵⁹ (droit de retenue des personnes) et 334¹⁶⁰ (droit d'audition des personnes) du Code des

¹⁵⁹ « 1. Les infractions aux lois et règlements douaniers peuvent être constatées par un agent des douanes ou de toute autre administration. 2. Ceux qui constatent une infraction douanière ont le droit de saisir tous objets passibles de confiscation, de retenir les expéditions et tous autres documents relatifs aux objets saisis et de procéder à la retenue préventive des objets affectés à la sûreté des pénalités. 3. Ils ne peuvent procéder à la capture des prévenus qu'en cas de flagrant délit. Le procureur de la République en est immédiatement informé. La durée de la retenue ne peut excéder vingt-quatre heures sauf prolongation d'une même durée autorisée par le procureur de la République. Pendant la retenue, le procureur de la République peut se transporter sur les lieux pour vérifier les modalités de la retenue et se faire communiquer les procès-verbaux et registres prévus à cet effet [...]».

¹⁶⁰ « 1. Les résultats des contrôles opérés dans les conditions prévues à l'article 65 et, d'une manière générale, ceux des enquêtes et interrogatoires effectués par les agents des douanes sont consignés dans les procès-verbaux de constat.

douanes ainsi que de l'article 65¹⁶¹ du même code qui prévoit un droit de communication particulier à l'administration des douanes. Ces informations complémentaires peuvent notamment porter sur l'origine des sommes, titres ou valeurs et sur l'usage auquel ils sont destinés (ces éléments d'information devant être collectés ne sont pas énumérés par le Code des douanes mais peuvent être induits de l'article 334 de ce même code). Le critère C.IX.2 est rempli.

Pouvoir de bloquer ou de retenir les espèces ou les instruments négociables (C.IX.3)

886. En vertu de l'article 323 du Code des douanes (*cf. supra*), ceux qui constatent une infraction douanière (de type manquement à l'obligation déclarative ou blanchiment de capitaux) ont le droit de saisir tous objets passibles de confiscation. En vertu de l'article L.152-4 du CMF, en cas de constatation de manquement à l'obligation déclarative par les agents des douanes, ceux-ci consignent la totalité de la somme sur laquelle a porté l'infraction ou la tentative d'infraction, pendant une durée de trois mois, renouvelable sur autorisation du procureur de la République du lieu de la direction des douanes dont dépend le service chargé de la procédure, dans la limite de six mois au total. La somme consignée est saisie et sa confiscation peut être prononcée par la juridiction compétente si, pendant la durée de la consignation, il est établi que l'auteur de l'infraction mentionnée au I est ou a été en possession d'objets laissant présumer qu'il est ou a été l'auteur d'une ou plusieurs infractions prévues et réprimées par le code des douanes ou qu'il participe ou a participé à la commission de telles infractions ou s'il y a des raisons plausibles de penser que l'auteur de l'infraction visée au I a commis une infraction ou plusieurs infractions prévues et réprimées par le code des douanes ou qu'il a participé à la commission de telles infractions.

887. Si durant la durée de consignation, l'existence d'un lien avec des opérations de financement du terrorisme, ou d'autres infractions de droit commun (non prévues au Code des douanes), est constatée ou soupçonnée, le service des douanes, conformément à l'article 40 du Code de procédure pénale¹⁶², doit en informer sans délai le procureur de la République qui appréciera les suites à donner et pourra mettre sous scellés judiciaires les fonds consignés par les services des douanes si des poursuites sont engagées. De plus, dans une telle hypothèse, le service des douanes réfère dans les meilleurs délais les personnes

2. Ces procès-verbaux énoncent la date et le lieu des contrôles et des enquêtes effectués, la nature des constatations faites et des renseignements recueillis, la saisie des documents, s'il y a lieu, ainsi que les noms, qualité et résidence administrative des agents verbalisateurs. Ils indiquent, en outre, que ceux chez qui l'enquête ou le contrôle a été effectué ont été informés de la date et du lieu de la rédaction de ce rapport et que sommation leur a été faite d'assister à cette rédaction ; si ces personnes sont présentes à la rédaction, ils précisent que lecture leur en a été faite et qu'elles ont été interpellées de le signer ».

¹⁶¹ « 1° Les agents des douanes ayant au moins le grade de contrôleur peuvent exiger la communication des papiers et documents de toute nature relatifs aux opérations intéressant leur service, quel qu'en soit le support ; a) dans les gares de chemin de fer [...] ; b) dans les locaux des compagnies de navigation maritimes et fluviales et chez les armateurs, consignataires et courtiers maritimes [...] ; c) dans les locaux des compagnies de navigation aérienne [...] ; d) dans les locaux des entreprises de transport par route [...]. Au cours des contrôles et des enquêtes opérés chez les personnes ou sociétés visées au 1° du présent article, les agents des douanes désignés par ce même paragraphe peuvent procéder à la saisie des documents de toute nature (comptabilité, factures, copies de lettres, carnets de chèques, traites, comptes de banque, etc.) propres à faciliter l'accomplissement de leur mission [...] ».

¹⁶² « Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs ».

soupçonnées aux autorités de police les plus proches afin que soit diligentée une enquête de police et que soient déployés les pouvoirs d'enquête adéquats.

888. Les services des douanes disposent du pouvoir de bloquer les espèces ou les instruments au porteur pendant un délai suffisant en cas de fausse déclaration ou d'absence de déclaration et en présence de soupçon de blanchiment (en ceci que le blanchiment est une infraction réprimée par le Code des douanes). Un tel pouvoir n'existe pas en présence de soupçon de financement de terrorisme. Cette lacune est comblée en pratique puisque, dans une telle hypothèse, le service des douanes concerné aura recours aux autorités de police les plus proches et saisira le procureur de la République afin qu'une enquête soit diligentée. Dans tous les cas, le simple manquement à l'obligation déclarative peut justifier une consignation. Le critère C.IX.3 est rempli.

Conservation des informations collectées (C.IX.4)

889. Sont enregistrés dans le Système d'Information et de Lutte contre la Fraude (SILCF), tous les renseignements relatifs notamment, au porteur des sommes, titres ou valeurs (nom, prénoms, nationalité, date de naissance...), au montant des capitaux, à la provenance et à la destination des fonds et au mode de transport concernant :

- les déclarations de capitaux d'un montant égal ou supérieur à 10 000 euros. Conformément à l'arrêté du 1^{er} juillet 2003 portant création à la direction générale des douanes et droits indirects d'un système informatisé concourant au dispositif de lutte contre la fraude, les données nominatives sont conservées pendant trois ans (article 5.1) ;
- les constatations de manquement à l'obligation déclarative (fausse déclaration, défaut de déclaration), conformément à l'arrêté précité, les données nominatives sont conservées pendant un délai de dix ans (article 5.2) ;
- les signalements portant sur des transferts de sommes, titres ou valeurs inférieurs à 10 000 euros lorsqu'il existe des indices d'activités illégales associées à ces mouvements d'argent liquide. En vertu de l'arrêté précité, les données nominatives, pour les signalements, ne peuvent pas être conservées au-delà de trois ans. Toutefois, ce délai peut être renouvelé une fois si des éléments objectifs nouveaux concernant la même personne sont intervenus (article 5.1).

890. La durée de conservation dans le SILCF des déclarations de capitaux supérieures à 10 000 euros et des signalements portant sur des transferts de sommes, titres ou valeurs inférieurs à 10 000 euros lorsqu'il existe des indices d'activités illégales associées à ces mouvements d'argent liquide est de trois ans (renouvelable une fois dans la deuxième hypothèse). Les autorités françaises indiquent qu'au delà de ces trois années, les données informatiques nominatives sont conservées sur un support non destructible pendant une durée de cinq ans pour la réalisation d'audits hiérarchiques ou à des fins historiques. Elles peuvent également être utilisées par la Commission nationale de l'informatique et des libertés¹⁶³ et les autorités judiciaires. Par ailleurs, les déclarations de capitaux « papier », telles que déposées par les déclarants sont archivées pendant une durée de dix ans afin de permettre, en cas de besoin, de retrouver l'intégralité d'un dossier enregistré dans le SILCF passé le délai de trois ans. Le critère C.IX.4 est rempli.

¹⁶³ La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) est une institution chargée de veiller au respect de l'identité humaine, de la vie privée et des libertés dans un monde numérique.

Communication des informations à la CRF (C.IX.5)

891. Les services de la DGDDI et Tracfin procèdent à des échanges d'informations en matière de déclarations de capitaux et d'infractions à l'obligation déclarative sur la base :

- de l'accès au SILCF dont dispose Tracfin. Cet accès, limité au champ de compétence de la CRF, comprend notamment les données relatives aux déclarations de capitaux et aux manquements à l'obligation déclarative de capitaux ;
- des articles L.561-27¹⁶⁴ et L.561-29 II¹⁶⁵ du CMF prévoient l'échange d'informations entre Tracfin et la DGDDI. Les modalités de ces échanges ont été fixées par un protocole d'accord signé le 27 février 2008.

892. La CRF a un accès direct aux informations collectées par l'administration des douanes (sous réserve de la question de la durée de conservation des données identifiée ci-dessus). Le critère C.IX.5 est rempli.

Coordination entre les services compétents (C.IX.6)

893. Les échanges d'informations au sein des 10 centres de coopération douanière et policière (CCPD) créés dans le but d'organiser une coopération bilatérale et interministérielle pour lutter contre la criminalité transfrontalière, notamment l'immigration irrégulière et les trafics illicites peuvent permettre au service des douanes d'obtenir des informations pertinentes sur des transferts transfrontaliers d'argent liquide. La présence d'agents des douanes aux côtés de policiers, de gendarmes et de fonctionnaires des services fiscaux au sein des 34 groupes d'intervention régionaux (GIR) chargés du renforcement de la coordination de l'action des différents services de l'État concernés par la lutte contre l'économie souterraine et la délinquance organisée permet également d'assurer une coopération efficace entre ces services notamment en matière de transfert physiques transfrontaliers de moyens de paiement et de blanchiment.

894. La direction du renseignement douanier, division criminalité organisée, a récemment créé un « réseau blanchiment » au niveau national avec les services douaniers de terrain afin de faciliter les échanges d'informations et des bonnes pratiques relatifs aux mouvements physiques de capitaux et au blanchiment d'argent. Dans un premier temps, ce réseau doit permettre la mutualisation des expériences, l'échange rapide d'informations et la mise en commun d'expertise afin de pouvoir, ensuite, mettre en place des opérations de contrôles coordonnés des transferts de capitaux. Le critère C.IX.6 est rempli.

¹⁶⁴ « Le service mentionné à l'article L. 561-23 [Tracfin] reçoit, à l'initiative des administrations de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des organismes mentionnés à l'article L. 134-1 du code des juridictions financières et de toute autre personne chargée d'une mission de service public, toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission ou les obtient de ceux-ci à sa demande. L'autorité judiciaire, les juridictions financières et les officiers de police judiciaire peuvent le rendre destinataire de toute information aux mêmes fins ».

¹⁶⁵ « [...] sous réserve qu'elles soient en relation avec les faits mentionnés au I de l'article L. 561-15, le service [Tracfin] est autorisé à communiquer des informations qu'il détient à l'administration des douanes et aux services de police judiciaire ».

Coopération et entraide au niveau international (C.IX.7)

895. La coopération douanière internationale se décline à plusieurs niveaux comme suit.

896. *Coopération institutionnelle au niveau international.* La coopération s'effectue sur la base des conventions bilatérales d'assistance administrative mutuelle portant sur les infractions douanières (au nombre de 37 au moment de la rédaction de ce rapport).

897. *Coopération institutionnelle au niveau européen.* Le règlement n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanières et agricoles permet d'échanger des informations relatives aux mouvements d'argent liquide entrant ou sortant de la Communauté (Cf. articles 6¹⁶⁶ et 7¹⁶⁷ du règlement 1889/2005).

898. La convention du 18 décembre 1997 relative à l'assistance mutuelle et à la coopération douanière (convention de Naples II, cf. supra) qui vise à prévenir et rechercher les infractions aux réglementations douanières nationales ainsi qu'à poursuivre et réprimer les infractions aux réglementations communautaires et nationales prévoit des formes renforcées de coopération (notamment livraisons surveillées et infiltrations des réseaux criminels) et permet également d'échanger des informations sur les transferts d'argent liquide.

899. *Coopération opérationnelle – les opérations de contrôles renforcés.* Au niveau européen, dans le cadre du groupe de coopération douanière, la France a organisé l'opération douanière conjointe ATHENA. Cette opération, à laquelle 23 États membres de l'Union européenne et 5 pays tiers ont participé, s'est déroulée courant septembre 2008 et portait sur la lutte contre le blanchiment d'argent lié à la criminalité organisée et au financement du terrorisme. L'Espagne a annoncé organiser une opération ATHENA II pour le premier semestre 2010 sur le même thème que l'opération ATHENA. La France y participera en tant que pays coorganisateur. Dans le cadre du G8, groupe Lyon/Rome, sous groupe « law enforcement », la France a participé, fin mars, début avril 2009 à l'opération MANTIS organisée par les États-Unis sur le modèle de l'opération ATHENA.

900. *Coopération opérationnelle – coopération opérationnelle au cas par cas.* Les services douaniers échangent au cas par cas des informations relatives aux transports physiques transfrontaliers d'argent liquide avec leurs homologues étrangers dans le cadre des accords de coopération. En 2008, la DNRED a traité 44 dossiers d'assistance administrative mutuelle internationale au titre du manquement à l'obligation

¹⁶⁶ « Lorsqu'il y a des indices que des sommes en argent liquide sont liées à une activité illégale associée au mouvement d'argent liquide, visée dans la directive 91/308/CEE, les informations obtenues par le biais de la déclaration prévue à l'article 3 ou des contrôles prévus à l'article 4 peuvent être transmises aux autorités compétentes d'autres États membres. Le règlement (CE) no 515/97 s'applique mutatis mutandis. 2. Lorsqu'il y a des indices que des sommes en argent liquide sont liées au produit d'une fraude ou à toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté, lesdites informations sont également transmises à la Commission ».

¹⁶⁷ « Dans le cadre de l'assistance administrative mutuelle, les informations obtenues en application du présent règlement peuvent être communiquées à un pays tiers par les États membres ou par la Commission, sous réserve de l'accord des autorités compétentes qui ont obtenu les informations conformément à l'article 3 et/ou à l'article 4 et dans le respect des dispositions nationales et communautaires applicables au transfert de données à caractère personnel à des pays tiers. Les États membres informent la Commission de ces échanges d'informations lorsque cela présente un intérêt particulier pour la mise en œuvre du présent règlement ».

déclarative de capitaux et de blanchiment d'argent. Sur la même période, les 115 affaires de blanchiment confiées au SNDJ (dont 99 faisaient suite à la constatation d'une infraction de manquement à l'obligation déclarative de capitaux) ont donné lieu à des demandes de coopération. Le critère C.IX.7 est rempli.

Sanctions en cas de fausse déclaration (C.IX.8)

901. En vertu de l'article 465 du Code des douanes, l'administration des douanes est compétente pour sanctionner toute méconnaissance des obligations déclaratives énoncées à l'article 464 et au règlement 1889/2005. Tout manquement à cette obligation est sanctionné par une amende égale au quart de la somme (maximum encouru) sur laquelle a porté l'infraction ou la tentative d'infraction. L'amende peut-être modulée en fonction des circonstances particulières de l'affaire (bonne foi, simple négligence, etc.) conformément aux dispositions de l'article 350 du Code des douanes qui dote l'administration des douanes d'un droit de transaction. Elle s'applique quelle que soit la nature des titres, sommes ou valeurs illégalement transférés et peut être payée en espèces, par virement ou tout autre moyen. Selon les suites données à la constatation, le paiement de l'amende pourra être exigé concomitamment à la découverte du manquement à l'obligation déclarative (MOD), passé le délai de consignation ou après décision de l'autorité judiciaire. Les autorités françaises indiquent que les sanctions prévues par l'article 465 du code des douanes s'appliquent à tous les infracteurs et donc aussi aux représentants des personnes morales.

902. En cas de constatation d'un manquement à l'obligation déclarative de capitaux, les agents des douanes consignent la totalité des sommes sur laquelle a porté l'infraction ou la tentative d'infraction, pendant une durée de trois mois, renouvelable sur autorisation du procureur de la République du lieu de la direction des douanes dont dépend le service chargé de la procédure, dans la limite de six mois au total (cf. critère C.IX.3 supra).

903. En matière de contentieux et sanctions en matière de MOD, les autorités françaises ont communiqué les chiffres suivants :

MOD	Nombre de dossiers contentieux	Sommes consignées (en EUR)	Pénalités infligées* (en EUR)
2005	1 669	51 393 783.00	-
2006	1 742	33 631 106.00	-
2007	1 538	43 893 025.00	-
2008	1 468	51 999 919.00	8 415 967.00
2009	1 333	90 981 502.00	6 679 132.00

* Avant 2008, les données relatives aux pénalités infligées n'étaient pas consolidées au niveau central.

904. Les évaluateurs ont interrogé les autorités françaises sur le montant des amendes applicables aux manquements à l'obligation déclarative fixé (au maximum) au quart de la somme sur laquelle a porté l'infraction ou la tentative d'infraction. Le seuil de l'amende a été modifié à la baisse en 2004 (par l'adoption de la loi n°2004-204 du 9 mars 2004) suite à une procédure engagée par la Commission

européenne à l'encontre de la France concernant les sanctions excessives appliquées en cas d'infraction à l'obligation déclarative de capitaux (au moment où la Commission a mené son enquête en 2002, les sanctions applicables en France équivalaient à la confiscation des sommes, titres ou valeurs, à laquelle venait s'ajouter une amende qui pouvait être égale au montant total sur lequel portait l'infraction). La France a par ailleurs été condamnée par la Cour Européenne des Droits de l'Homme à deux reprises sur la base de l'ancienne législation¹⁶⁸ pour un manque de proportionnalité de ses sanctions.

905. Dans ce contexte, les autorités douanières s'attachent à procéder à une application raisonnée des sanctions disponibles et à prononcer des sanctions proportionnées à la gravité des faits tout en veillant à préserver leur caractère dissuasif lorsque cela est nécessaire. Les évaluateurs considèrent que les autorités françaises ont conservé leur pouvoir d'imposer des sanctions dissuasives bien que la procédure de confiscation ne soit plus automatique. La loi n°2004-204 impose à ces mêmes autorités de mettre en œuvre le régime de sanctions au cas par cas et proportionnellement aux circonstances particulières au manquement constaté (manquement répété, bonne foi, etc.). Dans les cas les plus sérieux de manquement à l'obligation déclarative, une mesure de confiscation et une amende peuvent être imposés cumulativement. Ces mêmes faits peuvent être poursuivis au titre du blanchiment douanier. Au regard de ces éléments d'information, le critère C.IX.8 est rempli.

Sanctions en cas de transport physique d'espèces ou d'instruments négociables au porteur en rapport avec une opération de financement du terrorisme ou de blanchiment de capitaux (C.IX.9)

906. L'article 465 du Code des douanes prévoit que la confiscation de la somme en infraction, qui a été consignée, peut être prononcée par la juridiction compétente, lorsqu'il est établi que l'auteur du manquement à l'obligation déclarative est ou a été en possession d'objets laissant présumer qu'il est ou a été l'auteur d'une ou plusieurs infractions prévues et réprimées par le code des douanes ou qu'il participe ou a participé à la commission de telles infractions ou s'il y a des raisons plausibles de penser que l'auteur du manquement à l'obligation déclarative a commis une infraction ou plusieurs infractions prévues et réprimées par le code des douanes ou qu'il a participé à la commission de telles infractions. Par ailleurs, les faits constitutifs d'un manquement à l'obligation déclarative peuvent également être poursuivis au titre du blanchiment douanier.

907. Le délit de blanchiment douanier est caractérisé lorsque tous les éléments suivants sont réunis :

- existence d'une opération entre la France et l'étranger (pays membre de l'Union européenne ou pays tiers) ;
- provenance illicite de la somme (produit d'une infraction à la législation relative aux produits stupéfiants ou d'un délit prévu par le code des douanes);
- connaissance de l'origine illicite des fonds par l'infracteur.

¹⁶⁸ Cf. Grifhorst c. France du 26 février 2009 où la Cour a déclaré que « la sanction imposée au requérant, cumulant la confiscation et l'amende, était disproportionnée au regard du manquement commis et que le juste équilibre n'a pas été respecté » et affaire Moon c. France du 9 juillet 2009.

908. Les infracteurs encourent une peine d'emprisonnement de deux à dix ans, la confiscation des sommes en infraction et une amende comprise entre une et cinq fois la somme sur laquelle a porté l'infraction.

909. En cas de découverte de transferts physiques de capitaux liés, ou soupçonnés d'être liés à des activités de financement du terrorisme, infraction de droit commun, les services des douanes, conformément à l'article 40 du code de procédure pénale, en informent le procureur de la République qui appréciera les suites à donner. Le cas échéant ce sont les dispositions du Code pénal sanctionnant le financement du terrorisme qui trouveraient à s'appliquer. Toutes les constatations de MOD sur lesquelles portent des soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme sont transmises aux services d'enquêtes qui étudient le dossier et décident le cas échéant d'effectuer des investigations approfondies (cf. C.IX.3 infra).

910. Les sanctions prévues en matière de blanchiment de droit commun sont reprises au point 2.1 de la Recommandation 2. Les sanctions prévues en matière de financement du terrorisme sont reprises au point 2.2 de la Recommandation spéciale II. Le critère C.IX.9 est rempli.

Application de la Recommandation 3 (C.IX.10)

911. Les mesures en place en France dans le cadre de la Recommandation 3 (critères 3.1 à 3.6) s'appliquent aux personnes qui transportent physiquement des espèces ou instruments négociables au porteur en rapport avec une opération de financement de terrorisme ou de blanchiment de capitaux. Les lacunes identifiées à la section 2.3 du rapport s'appliquent dans ce contexte. Le critère C.IX.10 est imparfaitement rempli. Il convient de noter que la loi du 9 juillet 2010 vise à corriger les lacunes reprises à la Recommandation 3.

Application de la RSIII (C.IX.11)

912. Les autorités françaises ont indiqué que les services des douanes procèdent à la consultation des listes anti-terroristes nationales et européennes lors des contrôles du respect de la réglementation relative à l'obligation déclarative de capitaux. En cas de découverte d'un MOD, les services, saisissent immédiatement le centre de coopération policière et douanière territorialement compétent qui procède à la consultation des fichiers et retransmet l'information, ou adressent leur demande à la DNRED qui interroge alors, en temps réel l'UCLAT. Des priorités de saisine de la DNRED basées sur des critères de risque et de ciblage spécifiques sont transmises aux services de contrôle. La demande de consultation des fichiers « terroristes » est adressée par la DRD à l'Unité nationale EUROPOL au sein de laquelle des officiers de liaison douaniers sont présents. Ces demandes de consultation sont soit effectuées en temps réel lors des opérations internationales de contrôles renforcés (exemple ATHENA) ou en différé dans la phase d'investigation, durant la période de consignation des fonds. Par ailleurs, ont été diffusées plusieurs fiches établies par le GOLT de présentation des listes françaises, européennes et onusiennes.

913. Les mesures en place en France dans le cadre de la RS.III (critères III.1 à III.6) s'appliquent aux personnes qui transportent physiquement des espèces ou instruments négociables au porteur en rapport avec une opération de financement de terrorisme ou de blanchiment de capitaux. Les lacunes identifiées à la section 2.4 du rapport s'appliquent dans ce contexte. Le critère C.IX.11 est imparfaitement rempli.

Transport transfrontière inhabituel d'or, de métaux précieux ou de pierres précieuses (C.IX.12)

914. Les mouvements transfrontaliers d'or, de métaux précieux et de pierres précieuses ne sont plus soumis à l'obligation déclarative au titre de la réglementation applicable au transfert de sommes, titres ou

valeurs depuis l'entrée en vigueur du règlement (CE) n°1889/2005. Néanmoins, les autorités indiquent que l'importation et l'exportation de ces marchandises étant soumises à déclaration en douane, celles-ci continuent à faire l'objet d'une attention particulière, même si les contrôles effectués n'ont pas pu être quantifiés. D'autre part, les informations relatives à des transports transfrontaliers inhabituels peuvent faire l'objet d'une communication à l'autorité compétente du pays d'origine ou de destination par le biais des accords d'assistance administrative mutuelle internationale ou AAMI). Les autorités indiquent qu'entre 2005 et 2009, seize demandes ou transmissions par le biais de l'AAMI portant sur des transports d'or, de pierres précieuses ou de métaux précieux ont été émises et deux ont été reçues par les services douaniers français. Le critère C.IX.12 est rempli.

Encadrement de l'utilisation des données (C.IX.13)

915. Les informations sur les opérations transfrontières portant sur des capitaux (manquement à l'obligation déclarative de capitaux, déclarations de mouvements de capitaux), sont enregistrées dans le SILCF, système informatique soumis aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et aux traitements automatisés douaniers qui encadrent strictement l'utilisation des données. Le critère C.IX.13 est rempli.

Élément complémentaire (C.IX.14)

916. *Programmes ciblés.* Au niveau international, la France participe à des opérations d'envergure portant sur le contrôle des passeurs de fonds (type opération ATHENA dans le cadre du groupe de coopération douanière et opération Mantis dans le cadre du groupe Lyon/Rome du G8). Au niveau national, la direction du renseignement douanier organise des opérations de contrôles des transferts de fonds. Ainsi en 2009, des contrôles renforcés visant d'une part la détection de mouvements physiques de capitaux avec la Russie, la CEI et le Caucase et d'autre part les mouvements de capitaux effectués sur les liaisons ferrées à destination du Maghreb ont été réalisés. La réalisation de ces opérations (préparation et études des résultats) donne lieu à l'établissement d'analyses de la menace et de profils de risques spécifiques.

917. Les contrôles portant sur les flux physiques de capitaux effectués par les agents du service de la surveillance sont réalisés à partir de critères de ciblage pouvant porter sur les passagers, la provenance, la destination, les véhicules, le comportement de l'individu. Ces critères sont définis grâce à la réalisation d'analyses de risque établies par les services spécialisés du renseignement (exploitation et enrichissement d'informations publiques, confidentielles, relatives aux contentieux réalisés...). Ces travaux font l'objet de fiches techniques de ciblage destinées aux services et d'études approfondies sur les caractéristiques générales de la fraude. Les contrôles sont réalisés suivant un ensemble de règles particulières (questionnement préalable, fouille, établissement de la procédure contentieuse...) définies dans des instructions diffusées aux services par la DGDDI.

918. En cas de découverte d'un manquement à l'obligation déclarative de capitaux, les agents vérifient la personnalité et les antécédents des infracteurs ainsi que l'origine des fonds en utilisant le canal de l'assistance administrative mutuelle internationale ou les centres de coopération policière et douanière et en interrogeant Tracfin. L'interrogation du fichier des comptes bancaires (FICOBA) peut également être réalisée par les enquêteurs.

919. *Formation.* Cf. éléments de réponse en lien avec la Recommandation 30.

Recommandation 30

920. Les 9 000 agents des douanes appartenant à la branche de la surveillance (y compris les agents de la DNRED) sont compétents pour effectuer les contrôles relatifs à l'obligation déclarative de capitaux dans le cadre de leur activité générale de contrôle. Par ailleurs, à la DNRED, 20 enquêteurs travaillent sur les fraudes financières à la DED, 5 agents sont spécialisés dans le domaine du blanchiment d'argent au sein de la DRD ; et 3 agents sont spécialisés dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et son financement. Les agents du SNDJ sont quant à eux compétents pour donner les suites judiciaires aux infractions à la réglementation sur l'obligation déclarative de capitaux.

921. Dans le cadre de leur formation initiale, tous les agents de la surveillance bénéficient de cours théoriques et pratiques sur l'obligation déclarative de capitaux. De plus, la direction du renseignement douanier effectue des analyses et diffuse des fiches « suggestions et directives d'enquêtes et de contrôles » (SDEC) précises portant sur l'obligation déclarative de capitaux et le blanchiment de capitaux (méthodes de dissimulation des fonds, signalement, méthodologie des contrôles...) à l'attention des services de terrain. Enfin, les services de la direction générale rédigent des instructions et des notes de cadrage sur les points réglementaires à l'attention des services.

Recommandation 32

922. L'administration des douanes collecte une série de statistiques en lien avec l'obligation déclarative (métropole et territoires d'outre-mer), notamment le nombre total de déclarations portant sur un montant égal ou supérieur à 10.000 euros et les volumes correspondants et le nombre total de manquements à l'obligation déclarative et les montants correspondants.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation spéciale IX

923. *Statistiques.* L'administration des douanes a communiqué les statistiques ci-dessous :

	2005	2006	2007	2008	2009 (chiffres arrêtés au 05/01/2010)
Nombre total de déclarations portant sur un montant égal ou supérieur à 10.000 euros. (y compris outre mer). <u>Commentaire :</u> Le seuil déclaratif étant fixé à 10 000 EUR, toutes les déclarations portent sur un montant égal ou supérieur à cette valeur.	25 864	27 859	25 550	24 879	24 130
Nombre total de manquements à l'obligation déclarative (fausses déclarations/ défauts de déclaration) (y compris outre mer)	1 727	1 791	1 603	1 453	1 352

	2005	2006	2007	2008	2009 (chiffres arrêtés au 05/01/2010)
Montant des manquements à l'obligation déclarative en M EUROS	126.23	132.10	80.29	98.79	186.21
Nombre total de déclarations portant sur un montant inférieurs à 10.000 euros lorsqu'il existe des indices d'activités illégales ⁽¹⁾ (y compris outre mer).	La fonctionnalité du SILCF permettant d'obtenir ces données n'a été créée qu'à partir de 2007.		76	52	122

(1) Il ne s'agit pas de déclarations mais de signalements effectués par les services des douanes lorsqu'il existe des indices d'activités illégales associées à des mouvements d'argent liquide. Les statistiques fournies peuvent également inclure des signalements portant sur des sommes supérieures à 10 000 EUR.

924. Les statistiques dans les territoires d'outre-mer sont comme suit:

	2005	2006	2007	2008	2009 (chiffres arrêtés au 06/01/2010)
Nombre total de déclarations portant sur un montant égal ou supérieur à 10.000 euros. <u>Commentaire :</u> Le seuil déclaratif étant fixé à 10 000 EUR, toutes les déclarations portent sur un montant égal ou supérieur à cette valeur.	Guadeloupe 296	Guadeloupe 248	Guadeloupe 179	Guadeloupe 67	Guadeloupe 52
	Guyane 189	Guyane 94	Guyane 26	Guyane 27	Guyane 132
	Martinique 122	Martinique 67	Martinique 17	Martinique 13	Martinique 17
	Réunion 206	Réunion 208	Réunion 106	Réunion 94	Réunion 64
	Polynésie 23	Polynésie 56	Polynésie 45	Polynésie 42	Polynésie 33
	Nouvelle Calédonie (non disponible)	Nouvelle Calédonie 43	Nouvelle Calédonie 34	Nouvelle Calédonie 25	Nouvelle Calédonie 37
	Mayotte (non disponible)	Mayotte (non disponible)	Mayotte 163	Mayotte 160	Mayotte 159
Nombre total de manquements à l'obligation déclarative (fausse déclarations/ défaut de déclaration)	Guadeloupe 6	Guadeloupe 3	Guadeloupe 3	Guadeloupe 2	Guadeloupe 0
	Guyane 3	Guyane 6	Guyane 2	Guyane 4	Guyane 2
	Martinique 1	Martinique 3	Martinique 3	Martinique 3	Martinique 1
	Réunion 20	Réunion 25	Réunion 10	Réunion 1	Réunion 5
	Polynésie 0	Polynésie 0	Polynésie 2	Polynésie 2	Polynésie 2
	Nouvelle Calédonie 6	Nouvelle Calédonie 3	Nouvelle Calédonie 0	Nouvelle Calédonie 5	Nouvelle Calédonie 10
	Mayotte (non disponible)	Mayotte (non disponible)	Mayotte 20	Mayotte 9	Mayotte 3

	2005	2006	2007	2008	2009 (chiffres arrêtés au 06/01/2010)
Nombre total de déclarations portant sur un montant inférieur à 10.000 euros lorsqu'il existe des indices d'activités illégales ⁽¹⁾	La fonctionnalité du SILCF permettant d'obtenir ces données n'a été créée qu'à partir de 2007.		0	0	1 (Réunion)

(1) Les données fournies concernent uniquement les régions et départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion). Le SILCF, à partir duquel sont extraites ces statistiques, n'est pas déployé dans les autres territoires d'outre-mer. Il ne s'agit pas de déclarations mais de signalements effectués par les services des douanes lorsqu'il existe des indices d'activités illégales associées à des mouvements d'argent liquide. Les statistiques fournies peuvent également inclure des signalements portant sur des sommes supérieures à 10 000 EUR.

925. S'agissant de la collectivité territoriale de Saint Pierre et Miquelon, de 2005 à 2009, aucune déclaration de capitaux n'a été déposée et aucun manquement à l'obligation déclarative n'a été constaté.

926. La lecture des statistiques permet de déceler une baisse constante du nombre de manquements à l'obligation déclarative entre 2005 et 2009 et une augmentation simultanée des volumes concernés. L'administration des douanes a indiqué déceler moins de manquements en valeur absolue mais de plus grande envergure. Elle indique déployer des moyens matériels et technologiques toujours plus importants et performants (type endoscopes, scanners mobiles, etc.) et affiner ses techniques de ciblage.

927. Les autorités indiquent que tous les contrôles effectués par les agents des douanes dans le cadre de leur mission générale de surveillance sont susceptibles de déboucher sur la découverte d'un MOD. Les services des douanes signalent qu'en 2009, 62,1 % des MOD ont été constatés sur le vecteur terrestre (vecteur routier 42,7 %, ferroviaire 16,4 % et ferry 3 %), 33,3 % sur le vecteur aérien et 1 % sur le vecteur maritime. Pour les années 2007 et 2008, les autorités indiquent que la diminution du nombre de déclarations déposées dans les circonscriptions d'outre-mer (et en métropole) peut s'expliquer par le relèvement du seuil déclaratif de 7 600 EUR à 10 000 EUR conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 1889/2005 applicable depuis le 15 juin 2007. D'autres explications, spécifiques aux circonscriptions d'outre-mer, valables pour ces dernières années, ont été apportées, notamment : (1) l'augmentation et la facilitation des transports par voie aérienne et maritime avec la multiplication des transferts de capitaux en dessous du seuil déclaratif ; (2) une utilisation croissante des services des organismes de transferts internationaux d'argent type Moneygram ou Western Union ; (3) l'apparition de nouveaux modes opératoires (à savoir le fractionnement des sommes supérieures à 10 000 EUR et des transferts effectués sur le même vol par des individus ne faisant pas partie de la même communauté d'intérêt).

928. Le nombre de manquements à l'obligation déclarative par pays de destination pour l'année 2009 est comme suit :

Destination	Nombre d'affaires
Allemagne	46
Andorre	1
Autriche	1
Belgique	47

Bulgarie	4
Croatie	2
Danemark	1
Espagne	52
France	7
Hongrie	1
Inconnu	20
Italie	75
Luxembourg	5
Macédoine	1
Monténégro	1
Pays-Bas	20
Pologne	6
Portugal	6
Roumanie	1
Royaume-Uni	16
Slovénie	1
Suisse	12

929. Le nombre de manquements à l'obligation déclarative par pays de provenance pour l'année 2009 est comme suit :

Provenance	Nombre d'affaires
Allemagne	19
Andorre	4
Autriche	1
Belgique	15
Croatie	1
Danemark	4
Espagne	19
Finlande	1
France	1
Grèce	1
Inconnu	10
Irlande	1
Italie	9
Liechtenstein	1
Luxembourg	1
Macédoine	14
Malta	8
Pays-Bas	10
Pologne	1
Portugal	1
Principauté de Monaco	140
Republique Tchèque	1
Roumanie	3

Provenance	Nombre d'affaires
Royaume-Uni	1
Slovaquie	4
Suisse	455.0

930. *Procédure pratique de la déclaration.* Dans le cas de transferts intracommunautaires, la déclaration doit être déposée au plus tard au moment du passage de la frontière au service des douanes le plus proche. Toutefois, la déclaration peut également être envoyée au plus tard cinq jours, ouvrables avant le passage de la frontière intracommunautaire (le cachet de la poste faisant foi), à la direction régionale des douanes et droits indirects du lieu du domicile du déclarant s'il est résident français ou à la direction interrégionale des douanes et droits indirects de Roissy s'il réside à l'étranger, accompagnée d'une enveloppe sur laquelle est indiquée l'adresse à laquelle sera renvoyé l'exemplaire visé de la déclaration. Dans le cas de transferts extracommunautaires, la déclaration doit être souscrite par la personne transportant les fonds auprès du service des douanes, au moment de l'entrée ou de la sortie de l'Union européenne.

931. Dans les aéroports, les passagers sont informés de l'obligation de déclarer les capitaux via des affiches. Une brochure multilingue sur l'obligation déclarative de capitaux est également à leur disposition. Par ailleurs, cette brochure est consultable sur le site Internet de la douane. Les autorités ont signalé d'autres modes de sensibilisation et d'information, y compris : (1) dans le cadre de l'Opération Interministérielle Vacances (OIV) menée chaque été et pilotée par la DGCCRF, le bureau de l'information et de la communication de la DGDDI adresse à la presse et publie sur son site Internet un communiqué sensibilisant, entre autres, les voyageurs à l'obligation déclarative de capitaux ; (2) la DGDDI contribue à la rédaction de l'ouvrage « bloc marine » (ouvrage de référence édité par les éditions Bloc Marine pour les navigants contenant des informations portuaires, des plans ainsi que des aspects réglementaires) avec notamment une partie relative à l'obligation déclarative de capitaux ; (3) depuis le mois de juillet 2010, la douane propose au grand public une application gratuite pour smartphones qui informe les voyageurs sur leurs droits, obligations (dont obligation déclarative de capitaux) et formalités à accomplir lors de leur arrivée, départ et séjour en France. De plus, la version définitive d'un court métrage d'animation élaboré, au niveau européen, dans le cadre du réseau des communicants sur les questions douanières et fiscales, rappelant aux voyageurs leurs obligations en matière de transferts physiques de capitaux a été validée au mois de juin 2010 et a vocation à être transmise aux directions aéroportuaires.

932. Les évaluateurs ont toutefois pu observer que la mise en œuvre dans les aéroports de l'obligation déclarative pour les voyageurs est variable et problématique pour les passagers à l'arrivée. Les autorités ont reconnu que les passagers arrivant par voie aérienne ne reçoivent pas de formulaire de déclaration avant l'atterrissage, et ne sont systématiquement informés de leur obligation de faire une déclaration. Il semble donc que la mise en œuvre de l'obligation déclarative manque d'efficacité en l'absence d'information systématique auprès des voyageurs. Les autorités devraient réfléchir à des moyens de remédier à cette lacune.

Appréciation de la conformité globale

933. Le système de déclaration est satisfaisant. Il semble que la communication aux voyageurs en rapport avec l'obligation déclarative pourrait être plus adaptée et systématique.

2.7.2 Recommandations et Commentaires

934. La communication aux voyageurs et leur sensibilisation à l'obligation déclarative devraient être renforcées.

2.7.3 Conformité avec la Recommandation Spéciale IX

	Notation de conformité	Résumé des raisons (propres à la section 2.6) justifiant la notation globale de conformité
RS. IX	LC	<ul style="list-style-type: none">• Les lacunes identifiées dans le cadre de la Recommandation 3 et de la Recommandation spéciale III s'appliquent dans le contexte de la Recommandation spéciale IX ;• Efficacité : la mise en œuvre de l'obligation déclarative manque d'efficacité en l'absence d'information suffisamment systématique auprès des voyageurs.

3. MESURES PRÉVENTIVES – INSTITUTIONS FINANCIÈRES

Hierarchie des normes

935. Le système normatif français est pyramidal : la norme de niveau supérieur s'impose à celle de niveau inférieur. Ainsi, la norme la plus inférieure - un contrat par exemple - doit être conforme avec la totalité des règles qui lui sont supérieures. La hiérarchie des normes peut être schématisée comme suit (pour plus de détails, se reporter à la section 1.1 du rapport): (1) *le bloc constitutionnel* ; (2) *le bloc de conventionalité* (y compris le droit communautaire dérivé) ; (3) *le bloc législatif* (y compris les ordonnances de l'art. 38 de la Constitution¹⁶⁹) ; (4) *les principes généraux du droit*¹⁷⁰ ; (5) *le bloc réglementaire*, notamment les décrets, les règlements et les arrêtés ; (6) *les contrats et conventions*.

936. *Loi ou réglementation.* Le GAFI considère que certaines obligations fondamentales de LAB/CFT doivent être formulées dans un texte *législatif ou réglementaire* (cf. les Recommandations 5, 10 et 13). L'expression loi et réglementation fait référence à la législation primaire et secondaire, comme les lois, les décrets, les règlements d'application ou autres dispositions analogues, promulgués ou autorisés par un organe législatif ou exécutif et qui imposent des obligations assorties de sanctions si elle n'est pas respectée. Dans le cadre de ce rapport, les ordonnances, décrets et autres arrêtés ont rang de texte législatif ou réglementaire.

937. L'équipe d'évaluation s'est interrogée sur le statut juridique du Règlement général de l'Autorité des marchés financiers. Ce dernier est homologué par arrêté du Ministre chargé de l'économie. Il constitue un acte administratif pris en exécution de la loi, sur le fondement de l'article L. 621-6 du CMF¹⁷¹. Il fait partie des normes réglementaires, dont le non respect peut être sanctionné, comme d'autres dispositions légales ou réglementaires, par la commission des sanctions de l'AMF, dans le cadre du pouvoir de sanction qui lui a été accordé (cf. section 3.10 du rapport). Ainsi, utilisant le vocable du GAFI, il convient de classer le Règlement général de l'AMF dans la catégorie de « législation secondaire », qui oblige les institutions financières à respecter les obligations prescrites en matière de LAB/CFT sous peine de sanctions.

¹⁶⁹ Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse. A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

¹⁷⁰ Cf. section 1 du rapport.

¹⁷¹ « Pour l'exécution de ses missions, l'Autorité des marchés financiers prend un règlement général qui est publié au Journal officiel de la République française, après homologation par arrêté du ministre chargé de l'économie. L'Autorité des marchés financiers peut, pour l'application de son règlement général et l'exercice de ses autres compétences, prendre des décisions de portée individuelle. Elle peut également publier des instructions et des recommandations aux fins de préciser l'interprétation du règlement général ».

938. *Autres moyens contraignants et autre documentation disponible.* Le GAFI définit la notion « d'autres moyens contraignants » comme les directives, instructions ou autres documents ou mécanismes prévoyant des dispositions exécutoires dont le non-respect donne lieu à des sanctions (efficaces, proportionnées et dissuasives) et qui sont promulguées par une autorité compétente ou un organisme d'autorégulation. De par sa tradition juridique, la France n'a recours que marginalement à ce type de dispositions en matière de LAB/CFT. Dans la pratique juridique française, le pouvoir réglementaire est très encadrant et prescrit des obligations très détaillées. Les autorités de contrôle du secteur financier, en matière de remise d'états périodiques, ont adopté et publié des actes réglementaires contraignants (par exemple l'instruction n°2000-09 de la Commission bancaire). En cas de non transmission des données exigées, les autorités de contrôle peuvent prononcer des astreintes pécuniaires et des sanctions administratives. Le juge peut également prendre des sanctions pénales dans des cas d'entrave ou de fausse déclaration.

939. Certains autres instruments élaborés par des autorités compétentes dans le cadre de la LAB/CFT ont pour objet d'explicitier les dispositions légales ou réglementaires mais n'ont pas vocation à être contraignants. A titre d'exemple, l'ACAM a adopté et publié en mars 2005 un recueil de recommandations relatif à la LAB/CFT en matière d'assurance-vie et de capitalisation. La CB a quant à elle adopté en décembre 2009 des lignes directrices sur la déclaration de soupçon élaborées conjointement avec TRACFIN, ainsi qu'en janvier 2010 des lignes directrices relatives aux personnes politiquement exposées et aux notions de pays tiers équivalent et de gestion de fortune en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Les « *Lignes directrices conjointes de la Commission bancaire et de Tracfin sur la déclaration de soupçon* » publiées en décembre 2009 sont de même nature. Elles sont élaborées en coopération avec les professions assujetties. Dans la même veine, l'ACAM a adopté le 14 mars 2005 (toujours d'actualité dans la période sous revue) un document intitulé "*la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme en matière d'assurance vie et de capitalisation*". Ce document n'a pas force contraignante.

Dispositif législatif de LAB/CFT

940. *Général.* L'article 152 de la loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures adaptant la législation au droit communautaire, en particulier pour la transposition de la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 octobre 2005, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et de la directive 2006/70/CE de la Commission, du 1er août 2006, portant mesures de mise en œuvre de la directive 2005/60/CE.

941. L'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme a été ratifiée par l'article 140 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009. L'ordonnance n° 2009-865 du 15 juillet 2009 relative à l'application à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna de l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme a été ratifiée le 7 octobre 2009.

942. Les actuelles obligations de vigilance à l'égard de la clientèle et de déclaration de soupçon auprès du service TRACFIN sont issues de la transposition en droit national de la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2005, dite « 3^{ème} directive anti-blanchiment » et de sa directive d'application 2006/70/CE du 1^{er} août 2006. Elles résultent ainsi de l'ordonnance n°2009-104 du 30 janvier 2009 précitée, du décret en Conseil d'État n° 2009-1087 du 2 septembre 2009 relatif aux

obligations de vigilance et de déclaration pour la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et des autres textes d'application.

943. Ce nouveau dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme est venu refondre et modifier les parties législative et réglementaire du Titre VI du Livre V du CMF. Il est applicable en métropole, dans les départements d'outre-mer comme dans les collectivités d'outre-mer (dans les conditions identifiées ci-dessous).

Fiche d'information - applicabilité du Code Monétaire et Financier en outre-mer

Dans les régions et départements d'outre-mer, le CMF s'applique strictement dans les mêmes termes qu'en métropole. Il n'existe aucune règle particulière pour ces régions en matière financière. A Saint-Barthélemy et Saint-Martin, le CMF s'applique dans les mêmes conditions qu'en métropole, avec des adaptations motivées par leurs compétences territoriales (notamment en matière fiscale, cf. section 1 du rapport). A Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, le CMF s'applique dans les mêmes conditions qu'en métropole avec des adaptations motivées par les compétences fiscales de ces territoires et leur non appartenance à l'Union européenne. Ainsi, les dispositions relatives au libre établissement et à la libre prestation de services sur le territoire des États partie à l'accord sur l'Espace économique européen ne sont pas applicables.

En Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna (qui relèvent du principe de la spécialité législative et qui sont hors champ communautaire), le CMF est applicable dans la majeure partie des ses dispositions.

Ainsi ne sont pas applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna :

1° Dans le livre I « la monnaie »: (1) les dispositions relatives à l'euro. La Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis et Futuna ont conservé au sein de la République française un régime monétaire spécifique fondé sur le franc CFP. L'État français garantit la convertibilité sur la base d'une parité fixée depuis le 1^{er} janvier 1999 à 1.000 F CFP pour 8,38 euros. Ce régime est autorisé par le protocole sur la France annexé TCE, selon lequel « la France conservera le privilège d'émettre des monnaies dans ses territoires d'outre-mer selon des modalités établies par sa législation nationale et sera seule habilitée à déterminer la parité du franc CFP ».

2° Dans le livre II « les produits », les dispositions relatives - aux produits à régime fiscal spécifique, sauf le livret A ; - à l'épargne salariale ; - à certains OPCVM (fonds communs de placement d'entreprise, fonds communs de placement dans l'innovation....).

3° Dans le livre III « les services », les dispositions relatives à la mobilisation des créances hypothécaires et à la fourniture de services financiers à un consommateur.

4° Dans le livre IV « Les marchés » les dispositions relatives aux marchés réglementés européens et aux systèmes multilatéraux de négociation européens.

5° Livre V « Prestataires de services », les dispositions relatives à certains statuts particuliers (banques mutualistes), au libre établissement et à la libre prestation de services (établissements bancaires et prestataires de services) et à la surveillance complémentaire des conglomérats financiers (sauf art. L511-34 en ce qui concerne la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme).

6° Livre VI Institutions en matière bancaire et financière, les dispositions relatives à la liquidation des établissements de crédit communautaires.

L'ordonnance n° 2010-11 du 7 janvier 2010 a étendu en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna les dispositions de l'ordonnance n°2009-866 du 15 juillet 2009 s'agissant des opérations de paiement scripturales, des services de paiement et du statut des établissements de paiement. Une décision de la Commission européenne du 26 novembre 2009 (2009/853/CE) autorise formellement le traitement des virements de fonds effectués entre la France et les départements d'outre-mer d'une part, et Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna d'autre part, comme des virements de fonds à l'intérieur de la France, conformément au règlement (CE) n°1781/2006.

944. *Présentation générale du nouveau dispositif.* Les principales modifications apportées au dispositif de lutte anti-blanchiment actuellement en vigueur sont présentées ci-dessous :

- Un élargissement du champ des personnes assujetties aux obligations de lutte contre le blanchiment;
- L'introduction de la notion de « relation d'affaire »;
- Un élargissement des opérations concernées. En particulier, les obligations de déclaration portaient dans l'ancien dispositif sur les sommes ou opérations relatives à une criminalité d'exception (trafic des stupéfiants, criminalité organisée, financement du terrorisme, fraude aux intérêts des Communautés européennes, corruption. L'ordonnance a étendu cette obligation aux sommes ou opérations qui pourraient provenir de toute infraction passible d'une peine de prison supérieure à un an. Elle s'applique notamment à la fraude fiscale. C'est l'une des principales nouveautés de la transposition de la troisième directive ;
- L'élargissement des obligations de vigilance constante à l'ensemble des personnes assujetties au dispositif LAB/CFT (ces obligations étaient déjà présentes pour les établissements de crédit et les changeurs manuels), sur la base d'une analyse de la relation d'affaires ;
- Une approche par les risques permettant aux personnes assujetties de moduler les obligations de vigilance ;
- Une possible exécution de certaines diligences par un tiers. Certains organismes financiers ont la possibilité d'avoir recours à un tiers pour l'exécution de ses obligations de vigilance : identification du client et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif de la relation d'affaires, et collecte des informations relatives à l'objet et à la nature de cette relation ainsi que de tout autre élément d'information pertinent sur le client.

945. *Entrée en vigueur.* L'article 19 de l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 prévoit que les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 du CMF (professions financières et non financières assujetties aux obligations de LAB/CFT) appliquent à leur clientèle existante les nouvelles obligations de vigilance prévues aux articles L. 561-5 à L. 561-14 de ce code, dans les meilleurs délais appréciés en fonction des risques et au plus tard dans un délai d'un an à compter de la publication du dernier des décrets prévus pour l'application de ces articles (soit à dater du 4 septembre 2010 et, pour les relations d'affaires inactives, à leur première réactivation).

946. Il convient de noter que les lois et décrets adoptés au cours de l'année 2009 en vue de la transposition en droit français de la 3^{ème} Directive européenne en la matière ont significativement modifié et renforcé le cadre juridique de la LAB/CFT. Même si tous les acteurs avec lesquels l'équipe d'évaluation a pu s'entretenir pendant la visite sur place sont apparus conscients de leurs nouvelles obligations, la mise en œuvre complète de celles-ci requerra un temps d'adaptation avant que les nouvelles dispositions puissent produire leurs pleins effets.

Législation, réglementation et autres mesures de LAB/CFT prises en compte dans le cadre de ce rapport

947. Comme établi dans le « Manuel à l'intention des pays et des évaluateurs » du GAFI, l'équipe d'évaluation a pris en compte les lois, réglementations et autres mesures de LAB/CFT qui étaient en vigueur et effectives au moment de la visite sur place en France (janvier 2010) et pendant la période

suivant immédiatement celle-ci. Ainsi, dans le cadre de cette évaluation, tout texte entré en vigueur au 31 mars 2010 a été pris en compte à des fins de notations.

Champ d'application des mesures préventives aux fins de LAB/CFT

948. Le champ d'application des mesures préventives aux fins de LAB/CFT à l'égard du secteur financier couvre l'ensemble des personnes qui exercent une activité financière telle que définie par le GAFI. Conformément aux 1° à 7° de l'article L. 561-2 du CMF, les institutions financières assujetties à ces obligations de vigilance à l'égard de la clientèle, de conservation des documents et de déclaration de soupçon sont les suivantes :

- Les établissements de crédit, et la Caisse des dépôts et consignations pour ses opérations de banques (cf. définition et présentation à la section 1) ;
- Les établissements de paiement (cf. présentation à la section 1) ;
- Les sociétés d'assurance et les intermédiaires d'assurance, qu'il s'agisse de l'assurance-vie ou non vie, et à l'exception des agents généraux d'assurance qui agissent sous l'entière responsabilité de l'entreprise d'assurance ;
- Les institutions de prévoyance ;
- Les mutuelles ;
- La Banque de France, l'institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et l'institut d'émission d'outre-mer (IEOM) (cf. présentation à la section 1) ;
- Les prestataires de services d'investissement (cf. présentation à la section 1), les sociétés de gestion de portefeuille et sociétés de gestion au titre des services d'investissement qu'elles fournissent ou de la commercialisation des parts ou actions des organismes de placements collectifs qu'elles gèrent ou non, ainsi que les dépositaires centraux d'instruments financiers et les gestionnaires de systèmes de règlement et de livraison (depuis l'ordonnance du 30 janvier 2009 précitée) et les conseillers en investissements financiers ;
- Les changeurs manuels.

949. Les dépositaires centraux et gestionnaires de systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers (Euroclear France) sont désormais soumis à toutes les obligations de la LAB/CFT

950. Il convient de noter que, dans le secteur des assurances, les dispositions de droit français vont au-delà de ce que requièrent les Recommandations du GAFI, dans la mesure où ne sont pas seules assujetties les entreprises d'assurance qui offrent des produits d'assurance-vie ou des produits d'investissement en liaison avec une assurance, mais, plus généralement, toutes les entreprises d'assurance, même lorsque leurs activités consistent exclusivement à assurer des risques divers ("activités non-vie": accidents, maladie, corps de véhicules, marchandises transportées, incendie et éléments naturels, responsabilité civile crédit, caution, pertes pécuniaires diverses, protection juridique et assistance).

Information sur la population des institutions financières en outre-mer

951. Comme précisé à la section 1 du rapport, il est important de souligner qu'en dépit de leur diversité statutaire, les départements et collectivités d'outre-mer, qui font partie intégrante de la République française, sont tous régis en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme par exactement les mêmes règles que celles prévalant en métropole (soit de plein droit soit par mesures d'extension systématique des normes de LAB/CFT en vigueur), à l'exception de quelques particularismes sectoriels ou géographiques très spécifiques et limités (cf. notamment la section 3.7 du rapport).

952. *Les institutions relevant du contrôle de l'ACP.* Les chiffres cités ci-dessous concernant les établissements de crédit, les établissements de paiement, les entreprises d'investissement et les changeurs manuels sont ceux des entités dont le siège est établi en outre-mer, ainsi que ceux des entités de la France métropolitaine et des départements d'outre mer qui ont des implantations en outre-mer. Très majoritairement les implantations outre mer sont des filiales ou des agences d'établissements appartenant aux principaux grands groupes bancaires français : 750 guichets bancaires sur 829 sont des guichets d'entités des groupes BNPP, SG, Banque postale, Crédit agricole, BPCE, Crédit mutuel. Le total de bilan des activités bancaires dans ces territoires représente moins de 0,01% du total de bilan des banques françaises.

	2005	2006	2007	2008
Nombre d'établissements de crédit, d'établissements de paiement, d'entreprises d'investissement (hors SGP) et de changeurs manuels	1 578	1 528	1 455	1 390
-dont nombre d'établissements de crédit présents dans les DOM-COM	48	48	47	47
dont :				
Guadeloupe	16	17	17	18
Saint-Martin	5	7	7	7
Guyane	11	12	12	12
Nouvelle-Calédonie	10	10	10	10
Polynésie française	6	6	6	6
Réunion	17	19	19	21
Mayotte	7	7	7	7
Martinique	17	17	17	18
-dont nombre d'établissements de paiement présents dans les DOM-COM ⁽¹⁾	0	0	0	0
-dont nombre d'entreprises d'investissement présents dans les DOM-COM (hors SGP) ⁽²⁾	0	0	0	0

	2005	2006	2007	2008
-dont nombre de changeurs manuels présents dans les DOM-COM	26	26	24	24
dont :				
Guadeloupe	4	4	3	3
Saint-Martin	6	6	6	6
Guyane	2	2	1	1
Nouvelle-Calédonie	2	2	2	3
Polynésie française	1	1	1	1
Réunion	5	5	5	5
Mayotte	0	0	0	0
Martinique	5	5	5	4
Saint Barthélémy	1	1	1	1

(1) Les établissements de paiement ont été créés par l'ordonnance n°2009-866 du 15 juillet 2009, entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2009.

(2) Aucune ne dispose de son siège social dans les DOM-COM sur la période précitée, et il n'y a aucune entreprise d'investissement implantée en outre-mer.

953. Les données quantitatives nationales et géographiques sur les assujettis du secteur de l'assurance sont comme suit :

Organismes d'assurance, toutes branches, assujettis au dispositif LAB/CFT

Type	Nombre d'assujettis en France métropolitaine (Vie et non vie)	Nombre d'assujettis dans les départements, régions et collectivités d'outre-mer (Vie et non vie)
Entreprises d'assurance et de réassurance	386	51
Institutions de prévoyance	62	2
Mutuelles	1 717	61
Intermédiaires d'assurance	47 731	737

Sources : ACAM au 31/12/2008

Organismes d'assurance agréés en branche*, dont le siège social est situé en outre-mer, assujettis au dispositif LAB/CFT

Type	Nombre d'organismes d'assurance vie dans les départements, régions et collectivités d'outre-mer
Entreprises d'assurance	0
Institutions de prévoyance	2
Mutuelles	5

Sources : ACAM au 31/12/2008

* Toute opération comportant des engagements dont l'exécution dépend de la durée de la vie humaine autre que les activités visées aux branches 22, 23 et 26.

954. Les cotisations d'assurance vie et de capitalisation sur le territoire de la République française étaient de 140 milliards d'euros en 2006. Pour l'outre-mer, le montant estimé était de 800 millions d'euros, soit 0,57 % du marché du territoire de la République française. L'activité assurance-vie dans ces zones est réduite. En effet, les cotisations moyennes sur le territoire de la République française sont de 2 222 euros par an et par habitant alors qu'en ce qui concerne l'outre-mer, ces mêmes cotisations sont de 310 euros par an et par habitant.

955. Aujourd'hui, une vingtaine de sociétés d'assurance sont présentes dans les départements, les régions et les collectivités territoriales d'outre-mer en assurance vie. Les sept premières entreprises d'assurance vie représentent près de 92 % du marché de l'assurance vie en outre-mer. Or, ces sept entreprises sont toutes présentes sur l'ensemble du territoire national.

956. *Les institutions relevant du contrôle de l'AMF - les conseillers en investissements financiers.* A ce jour, 48 conseillers en investissements financiers (6 conseillers personnes physiques et 42 conseillers personnes morales) sur un total de 2962 ont une adresse professionnelle située dans les territoires, soit 1,6% de la population sous référence. La répartition est la suivante : Polynésie : 3 ; Martinique : 8 ; Guadeloupe (y compris Saint-Martin): 11 ; Guyane : 2 ; Réunion : 18 ; Nouvelle Calédonie : 6.

957. *Les institutions relevant du contrôle de l'AMF – les sociétés de gestion de portefeuille et sociétés de gestion.* Une seule société de gestion de portefeuille est située en Nouvelle Calédonie (sur un total de 594 sociétés de gestion de portefeuille et 6 sociétés de gestion hors sociétés de gestion de portefeuille).

Effectivité de la mise en œuvre des mesures préventives aux fins de LAB/CFT outre-mer

958. Comme indiqué dans la section 1 du rapport, l'équipe d'évaluation a eu l'opportunité de s'entretenir avec des représentants de certaines institutions financières implantées en outre-mer, essentiellement des filiales ou des agences d'établissements appartenant aux principaux grands groupes bancaires français. A ce titre, la sensibilisation des personnes rencontrées aux questions de la LAB/CFT s'est avérée relativement satisfaisante et à certains égards comparables à celle constatée lors d'entretiens avec des institutions financières implantées en métropole. Deux observations méritent néanmoins d'être faites. Tout d'abord, bien que la grande connexité financière avec la métropole soit un facteur de facilitation de la mise en œuvre de la législation LAB/CFT dans ces territoires (seuls deux établissements financiers sont indépendants), l'équipe d'évaluation a constaté un certain risque de déperdition des efforts de communication et de sensibilisation des autorités aux professions assujetties du fait de l'éloignement géographique (notamment à l'égard de celles qui n'ont pas de rattachement institutionnel avec des établissements financiers basés en métropole).

959. Ceci pose plus généralement la question de la présence d'institutions publiques dans ces territoires qui soient à même de communiquer sur les questions de LAB/CFT systématiquement et autant que de besoin. S'il convient de saluer le rôle actif de l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM) et de l'institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) en la matière, les évaluateurs considèrent que cette question mériterait d'être attentivement traitée par les autorités françaises afin de promouvoir et garantir la plus grande effectivité possible de la mise en œuvre de la LAB/CFT. Dans le même esprit et comme développé à la section 3.10 du rapport, il est important que des efforts soient faits pour renforcer le contrôle du respect des normes de LAB/CFT dans les institutions financières situées outre-mer (certes en tenant compte du faible volume de l'activité financière dans ces territoires). Les évaluateurs souhaiteraient partager une dernière réflexion d'ordre général avec les autorités françaises. Dans le cadre du régime de LAB/CFT tel que repensé à l'occasion de la transposition de la troisième directive, la France a promu et fait sien le concept de l'approche fondée sur les risques. Il est apparu aux évaluateurs que cette approche avait toute sa place dans l'architecture de la LAB/CFT en France, notamment du fait de sa diversité géographique et des risques propres à certains de ses territoires de par leur situation géographique (cf. Annexe 1 pour plus de détails sur les phénomènes de criminalité propres à certaines régions françaises). Il leur a semblé qu'une meilleure connaissance de ces risques, notamment par les professions assujetties, permettrait de renforcer l'effectivité de la mise en œuvre des normes et une meilleure appropriation par les professionnels concernés de leurs obligations en matière de LAB/CFT.

La question de « l'équivalence européenne »

960. Tout au long de cette section du rapport (notamment en lien avec les Recommandations 5, 7, 9 et RS VII), il est fait référence à des exemptions ou mesures de vigilance réduites en cas d'absence de soupçon de blanchiment ou de financement du terrorisme à l'égard de certaines institutions financières ou contreparties établies dans d'autres États de l'Union européenne ou de l'Espace Économique Européen (EEE) ou des États tiers dits « équivalents ». Ces exemptions à l'égard des pays de l'UE et de l'EEE reposent sur une présomption, déduite des règlements et directives européens, que les régimes de LAB/CFT reposent sur des standards communs et équivalents entre eux.

961. S'agissant d'identifier les pays tiers à l'Union Européenne et à l'EEE qui sont considérés comme "équivalents", la France a établi une liste par un arrêté du 21 juillet 2006 du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. Cette liste comprend l'Afrique du Sud, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, le Canada, les États-Unis, la Fédération de Russie, Hong Kong, le Japon, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, Singapour, la Suisse et la Turquie (pays GAFI).

962. Dans certains cas très spécifiques (par exemple en lien avec la RSVII), le GAFI a reconnu la dimension supranationale de l'ordre juridique européen. Plus généralement, toutefois, le Groupe d'action financière n'a pas validé la présomption selon laquelle les pays de l'Union européenne ont des régimes de LAB/CFT équivalents entre eux. Ainsi, dans ce rapport, et afin de respecter une jurisprudence constante du GAFI en la matière au cours de la troisième série d'évaluations, les évaluateurs ont estimé que la catégorisation systématique de tous les États membres de l'UE ou de l'EEE comme appliquant de manière adéquate la norme du GAFI (et sans autre forme d'évaluation des risques) n'est pas appropriée ni conforme à l'approche par les risques définie par ce dernier¹⁷². De plus, la liste des pays tiers imposant des obligations équivalentes en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme n'a pas

¹⁷² A titre d'exemple, plusieurs États membres de l'UE n'avaient toujours pas transposé les dispositions de la troisième directive sur le blanchiment d'argent au moment de la rédaction de ce rapport, ce qui démontre le caractère disparate et variable des mesures de LAB/CFT dans l'Union européenne.

été révisée depuis sa publication en 2006. Les évaluateurs notent que, dans le cadre de l'évaluation d'autres États membres de l'Union Européenne, le GAFI a considéré que l'évaluation de l'équivalence des régimes de LAB/CFT des pays tiers qui est effectuée conjointement par les États membres de l'Union Européenne, conformément à une méthodologie qu'ils ont fixée d'un commun accord¹⁷³, ne permet pas de considérer que chacun de ces États membres a effectivement procédé à cette évaluation. Le GAFI a également contesté à l'occasion de ses autres évaluations la fiabilité de cette liste.

La Libre Prestation de Services et la LAB/CFT

963. Depuis le 1er novembre 2009, le régime de libre prestation de services (LPS), prévu à l'article 25 de la directive 2007/64/CE concernant les services de paiement dans le marché intérieur et repris à l'article L. 522-13-II-3° du Code monétaire et financier et à l'article 19 du règlement du 29 octobre 2009 portant sur la réglementation prudentielle des établissements de paiement, permet aux établissements de paiement communautaires de proposer en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy, sans y établir de présence permanente, les opérations couvertes par leur agrément dans leur pays d'origine. Ce mode de fourniture de services de paiement en France n'est soumis qu'à une simple condition de forme : la transmission aux autorités françaises, par l'autorité de surveillance du pays d'origine, de la déclaration de l'établissement communautaire souhaitant intervenir pour la première fois en libre prestation de services en France et précisant la liste des activités qui seront développées.

¹⁷³ La liste de "pays tiers équivalents" est établie à l'échelon européen, en marge du Comité sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (CPMLTF), dans le but de favoriser une égalité de traitement sur ce plan entre tous les organismes financiers soumis aux dispositions de la 3ème directive européenne, quel que soit leur pays d'établissement. Cette liste européenne est non contraignante pour les États membres. Elle est établie sur la base d'un "*Common Understanding*" préalablement intervenu entre les délégations auprès du CPMLTF afin de définir les critères et la méthodologie de reconnaissance de l'équivalence des dispositifs de LAB/CFT des pays tiers. Par application de cet accord, l'équivalence est présumée en faveur des pays tiers qui sont membres du GAFI jusqu'à ce qu'ils aient fait l'objet d'une évaluation mutuelle "du 3ème cycle" de leurs dispositifs de LAB/CFT. Cette présomption est renversée, et la reconnaissance de l'équivalence est retirée à un de ces pays lorsque le rapport d'évaluation de 3ème cycle de son dispositif de LAB/CFT au regard des Recommandations du GAFI attribue la cotation "non conforme" vis-à-vis d'une ou plusieurs des Recommandations 1, 4, 5, 10, 13, 17, 23, 29, 30 et 40 et/ou des Recommandations spéciales II et IV du GAFI. Lorsqu'une cotation "partiellement conforme" au regard de l'une de ces mêmes Recommandations a été attribuée, l'équivalence cesse de lui être reconnue dès lors que le GAFI décide, conformément à sa procédure de suivi des évaluations, que le pays concerné n'a pas pris de mesures suffisantes pour remédier aux insuffisances identifiées. Les mêmes critères et la même méthodologie s'appliquent à la reconnaissance de l'équivalence des dispositifs de LAB/CFT des pays tiers à l'UE qui ne sont pas membres du GAFI, à la différence toutefois que cette équivalence ne se présume pas dans l'attente de la publication par le FMI ou par une organisation régionale de type GAFI d'un rapport d'évaluation du 3ème cycle des dispositifs de LAB/CFT de ces pays tiers. Si un État Membre de l'Union européenne estime néanmoins que le résultat de l'application des critères et de la méthode ci-dessus est inapproprié au regard de la situation particulière d'un pays tiers (que ce résultat soit l'inclusion ou l'exclusion de ce pays de la liste des pays tiers équivalents), cet État Membre peut initier un débat entre les délégations des États Membres en fournissant, à l'appui de sa demande, des informations concernant la situation de ce pays tiers en matière de LAB/CFT qui sont de nature à justifier la remise en cause du résultat de l'application des critères et de la méthode décrits ci-dessus. Ce débat doit également tenir compte de l'intensité de la menace de blanchiment de capitaux et/ou de financement du terrorisme dans le pays tiers concerné, des préoccupations particulières que ce pays peut susciter en matière de conformité aux standards de la LAB/CFT ou quant à l'effectivité des mesures mises en œuvre dans ce pays. La décision est prise par consensus.

964. Conformément aux principes qui régissent la libre prestation de services (LPS) au sein de l'Espace Économique Européen, les organismes financiers établis dans d'autres États membres de l'Union européenne ou d'autres pays de l'Espace Économique Européen et qui sont actifs sur le territoire français sous le couvert de la LPS ne sont pas soumis aux obligations de LAB/CFT définies par le droit français. Ils sont toutefois soumis aux obligations définies en la matière par leur droit national répondant aux exigences de la 3^{ème} Directive européenne. Ces institutions sont de plus soumises au pouvoir de contrôle et au pouvoir de sanction des autorités de leur État d'origine. Des mécanismes sont en outre en place, en vertu des Directives européennes sectorielles, pour permettre aux autorités du pays d'accueil de saisir les autorités du pays d'origine des irrégularités ou manquements qui seraient constatés sur le territoire du pays d'accueil dans le chef de ces établissements agissant dans le cadre de la LPS. Ce cadre juridique de la LPS se fonde sur les principes de la reconnaissance mutuelle et du contrôle par le pays d'origine. Il est par ailleurs attendu des organismes financiers de l'UE/EEE qui agissent en LPS en France qu'ils adressent à Tracfin une déclaration de soupçon en cas d'opération relevant de l'article L.561-15 du CMF. A cet égard, les autorités françaises précisent que les collèges européens de superviseurs des établissements de crédit européens inscrivent bien à leur ordre du jour les questions de contrôle interne et de LAB/CFT. La LPS ne crée donc a priori aucun vide juridique quant aux obligations de LAB/CFT dans le chef des établissements agissant dans le cadre de la LPS. Depuis le 1^{er} novembre 2009, le régime de LPS a été étendu aux entreprises de paiement, conformément à l'article 25 de la directive 2007/64/CE concernant les services de paiement dans le marché intérieur (cf. infra, Recommandation Spéciale VI).

3.1 Risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme

Exercice d'une activité financière de manière occasionnelle ou très limitée

965. La France a fait usage, à l'égard de deux secteurs d'activité, de la faculté offerte par les Recommandations du GAFI (cf. le Glossaire des 40 Recommandations du GAFI, la définition des institutions financières) de décider de ne pas assujettir à tout ou partie des mesures anti-blanchiment certaines personnes physiques ou morales qui exercent une activité financière de manière occasionnelle ou très limitée (selon des critères quantitatifs et dans l'absolu), de sorte que le risque de blanchiment de capitaux est faible.

966. Conformément à l'article L. 561-4 du CMF, les personnes physiques ou morales qui exercent, en lien direct avec leur activité principale, une activité financière accessoire en raison de laquelle elles devraient être en principe assujetties aux obligations de lutte contre le blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme par application de l'article L.561-2, 1^o à 7^o, du CMF, peuvent en être exemptées par décret, pour autant que leur activité financière accessoire ne présente que peu de risques de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Cette possibilité a été mise en œuvre en ce qui concerne l'activité de changeur manuel, d'une part, et celle d'intermédiation en assurances, d'autre part.

L'activité de change manuel à titre occasionnel

967. En vertu de l'article D.524-1 du CMF, ne constitue pas l'exercice de la profession de changeur manuel l'activité accessoire de change manuel exercée par les personnes citées à l'article L. 561-2 du CMF autres que les établissements de crédit et les établissements de paiement, lorsque la somme de leurs opérations d'achat et de vente de devises n'excède pas la contre-valeur de 100 000 euros au cours d'un même exercice comptable. Cette disposition vise à les exempter des obligations spécifiquement liées à l'exercice de la profession de changeur manuel (notamment l'obligation d'autorisation préalable de l'ACP et l'inclusion dans la sphère de compétence de celle-ci). En revanche, cette exemption n'implique pas d'allègement de leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et du financement

du terrorisme, ces personnes étant assujetties à ces obligations au titre de leur profession principale. Parmi les bénéficiaires attendus de cette mesure, figurent notamment des casinos.

968. Par ailleurs, l'article D.524-1 du CMF dispose également que ne constitue pas l'exercice de la profession de changeur manuel l'activité de change manuel qui est exercée par les personnes autres que celles qui sont soumises à l'ensemble des obligations légales et réglementaires de LAB/CFT en raison de leur activité principale, par application de l'article L.561-2 du CMF. Cette exception est soumise aux conditions suivantes¹⁷⁴ :

- l'activité accessoire de change manuel ne peut être exercée qu'en relation avec les seuls clients de l'activité professionnelle principale et en lien direct avec cette activité principale ;
- le montant total des opérations d'achat et de vente de devises effectuées sur un exercice comptable doit rester inférieur à une contre-valeur de 50.000 euros et ne peut dépasser 5% du chiffre d'affaires réalisé pour l'ensemble des activités sur le même exercice comptable ;
- le montant en valeur absolue de chaque opération de change manuel ne peut pas excéder 1000 euros, que celle-ci soit effectuée en une seule opération ou en plusieurs opérations apparaissant liées.

969. Dès lors que ces personnes ne sont pas qualifiées de changeurs manuels et qu'elles ne sont pas visées par l'article L.561-2 du CMF, l'exception prévue à l'article D.524-1 du CMF a pour conséquence que les personnes qui en bénéficient ne sont pas incluses dans le champ d'application des obligations de LAB/CFT.

970. Néanmoins, le bénéfice de cette exception n'est pas acquis automatiquement, ni définitivement. Pour en bénéficier, les personnes concernées doivent adresser à l'ACP, conformément à l'article L.524-2 II du CMF, une déclaration par laquelle elles certifient qu'elles respectent les conditions de cette exemption. Les modalités de cette déclaration sont fixées par l'arrêté du ministre de l'économie du 10 septembre 2009 relatif à l'activité de changeur manuel, qui précise notamment la forme de cette déclaration, mais également que cette déclaration doit être réitérée annuellement, dans les trois mois qui suivent la clôture de l'exercice comptable.

971. En vertu des dispositions précitées, la personne qui exercerait des activités accessoires et limitées de change manuel au sens susdit, mais qui n'aurait pas procédé à la déclaration à l'ACP ou au renouvellement en temps opportun de cette déclaration dans les formes ne pourrait pas invoquer le bénéfice de cette exonération. Dès lors qu'elle n'aurait par ailleurs pas obtenu l'autorisation requise de l'ACP pour exercer cette activité, cette personne devrait être considérée comme un changeur manuel exerçant illégalement cette activité. Elle serait de ce fait susceptible d'être pénalement sanctionnée sur la base de l'article L.572-1 qui punit de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait, pour toute personne, agissant soit pour son propre compte, soit pour le compte d'une personne morale, de méconnaître l'interdiction d'exercer l'activité de changeur manuel sans autorisation.

¹⁷⁴ La monnaie de référence pour le calcul des montants visés ci-dessous reste l'euro. Les montants d'origine formulés en franc CFP sont ainsi convertis en euro pour le calcul des seuils.

Les activités d'intermédiation en assurance exercées à titre accessoire

972. Conformément à l'article R.561-4 du CMF, les personnes qui exercent des activités accessoires d'intermédiation en assurance sont exonérées du dispositif LAB/CFT pour autant qu'elles remplissent les conditions suivantes :

- elles présentent, proposent ou aident à conclure uniquement des contrats relatifs à des produits d'assurance constituant un complément au produit ou service fourni dans le cadre de leur activité principale ;
- selon les comptes établis pour le dernier exercice comptable, le chiffre d'affaires annuel résultant de leur activité accessoire d'intermédiation en assurances (qu'il s'agisse de l'assurance-vie ou de l'assurance dommages) ne dépasse pas 50.000 euros, ni 5% du chiffre d'affaires total de l'ensemble de leurs activités, et
- le montant de la prime annuelle par contrat et par client ne dépasse pas 1.000 euros.

973. Est, par exemple, visée l'offre en souscription d'une assurance annulation, ou d'une assurance couvrant la perte ou le vol de bagages, lors de la réservation d'un voyage dans une agence de voyage.

Conformité avec les Recommandations du GAFI

974. Afin de déterminer les seuils d'exemption (notamment celui de 5% du chiffre d'affaires et de 1 000 euros pour chaque opération de change manuel), les autorités françaises se sont appuyées sur les dispositions de l'article 4 de la directive n°2006/70/CE de la Commission européenne en date du 1er août 2006 portant mesures de mise en œuvre de l'exemption au motif d'une activité financière exercée à titre occasionnel ou à une échelle très limitée. Pour bénéficier de l'exemption, le montant total des opérations d'achat et de vente de devises effectuées sur un exercice comptable doit être inférieur à 50.000 euros, un seuil moins élevé que dans d'autres pays européens. Les autorités ont indiqué que ces critères doivent être lus cumulativement.

975. Tant en ce qui concerne les activités de change manuel que celles d'intermédiation en assurances, la combinaison des critères ou seuils qui conditionnent l'exemption en raison du caractère accessoire et limité de l'activité financière apparaît adéquate pour tenir compte du principe de proportionnalité dans l'assujettissement aux obligations de LAB/CFT. La combinaison de ces critères permet en particulier de limiter le champ d'application des exemptions concernées à des situations dans lesquelles le risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme apparaît faible. Les autorités françaises ont indiqué vouloir déployer les moyens de contrôle sur un nombre d'entités plus restreint et plus exposé a priori au blanchiment de capitaux ou au financement de terrorisme.

976. Lors de la visite sur place, l'ACP a indiqué avoir étudié de manière systématique (et aussi bien en métropole que dans les territoires d'outre-mer) la population existante des changeurs manuels (évaluée à 513 en 2009), caractérisée par une concentration de l'activité entre deux principaux acteurs et la présence d'un nombre important d'établissements engendrant un volume d'affaires très faible. L'ACP a indiqué évaluer à 300 environ le nombre d'opérateurs de change manuel en dessous des seuils légaux arrêtés par le décret du 29 juillet 2009. Ces 300 entités ont donc vocation à ne plus être soumises aux obligations de LAB/CFT à condition de se conformer à l'obligation de déclaration décrite ci-dessus. Sont essentiellement destinés à être exemptés de l'application du dispositif de LAB/CFT les offices de tourisme, les hôtels, les agences de voyages, les commerces qui s'adressent à une clientèle étrangère de passage, etc.

977. Concernant l'exemption dont peuvent bénéficier les activités de change manuel, il est cependant à souligner qu'elle constitue une innovation récente. A ce titre, il importe que les autorités françaises (notamment l'ACP) mettent en œuvre les moyens nécessaires pour vérifier que les personnes qui invoquent le bénéfice de cette nouvelle exemption satisfont effectivement aux conditions et limites dont elle dépend. Il importe également que les autorités françaises mettent en œuvre les moyens nécessaires pour identifier les professionnels qui exerceraient cette activité, le cas échéant, dans les conditions et les limites permettant de bénéficier de l'exception précitée, mais qui n'ont pas procédé à la déclaration requise à cet effet ou qui n'ont pas obtenu l'autorisation préalable pour exercer l'activité de changeur manuel. Ces mesures apparaissent particulièrement nécessaires afin d'éviter que le changement de régime puisse être mis à profit par certaines personnes pour exercer des activités de change manuel en dehors de tout encadrement destiné à limiter ou à gérer les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (cette crainte a d'ailleurs été exprimée par certains changeurs manuels lors de la visite sur place).

Modulation des mesures préventives en fonction des risques

978. La France permet aux professions assujetties de mettre en œuvre des mesures préventives modulées en fonction du risque de blanchiment de capitaux ou de financement de terrorisme. Les autorités ont identifié des catégories de clients et produits présentant des risques accrus ou a contrario des risques de blanchiment ou de financement de terrorisme plus limités.

Utilisation d'une approche fondée sur les risques par les autorités de contrôle

979. Les autorités de contrôle utilisent une approche basée sur les risques lorsqu'elles organisent leurs contrôles dédiés à la LAB/CFT (pour plus de détails, cf. section 30.10 du rapport).

3.2 Devoir de vigilance relatif à la clientèle, y compris les mesures d'identification renforcées ou réduites (R.5 à 8)

3.2.1 Description et Analyse

Recommandation 5

Général

980. *Présentation de l'ancien dispositif de vigilance à l'égard de la clientèle.* Avant la refonte du système français de vigilance à l'égard de la clientèle à l'occasion de la transposition de la 3^{ème} directive 2005/60/CE relative à la prévention du blanchiment, le dispositif légal et réglementaire en matière de vigilances relatives à la clientèle pouvait se résumer autour de trois axes de vigilance attendue de la part des établissements :

- identifier et connaître son client régulier ou occasionnel (personne physique, personne morale) (anciens articles L. et R. 563-1 du CMF). Des dispositions spécifiques traitaient par exemple du cas de l'identification des personnes physiques à distance (art. L. 563-1 et R.563-1 III du CMF) ou de la recherche du bénéficiaire effectif (art. L. 563-1 et R. 563-1 IV du CMF) ;
- examiner les opérations qu'ils réalisent en faisant preuve d'une vigilance renforcée en cas de fonctionnement atypique du compte ou lorsqu'elle est demandée par la réglementation ou d'une vigilance allégée en matière d'identification du bénéficiaire effectif uniquement dans le cas d'introduction par un organisme financier situé dans un pays tiers «équivalent»;

- conserver les documents relatifs à l'identité de la clientèle habituelle ou occasionnelle et aux opérations pendant cinq ans ; en particulier, consigner par écrit les caractéristiques des opérations entrant dans le champ de l'article L.563-3 du CMF, i.e. les transactions supérieures à 150 000 euros, lorsque les opérations du client ne sont pas habituellement supérieures à ce montant, qu'elles se présentent dans des conditions inhabituelles de complexité et qu'elles ne paraissent pas avoir de justification économique ou d'objet licite.

981. En outre, des obligations de vigilance spécifiques existaient, en liaison avec certains moyens de paiement. Ces diligences sont maintenues et/ou adaptées dans le système actuel : (a) obligations liées aux chèques ; (b) obligations liées à la monnaie électronique.

982. Ces dispositions antérieures contenaient ainsi déjà certains éléments essentiels des exigences formulées par le GAFI en matière d'identification des clients et de vigilance à l'égard de leurs opérations.

983. *Présentation du nouveau dispositif de vigilance à l'égard de la clientèle.* L'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 et ses décrets de mise en œuvre ont réformé et complété les obligations légales et réglementaires antérieures en la matière.

984. Les nouvelles obligations de vigilance à l'égard de la clientèle applicables à toutes les institutions financières figurent aux articles L.561-5 à L.561-14-2 du CMF. Ces dispositions légales sont précisées par les dispositions réglementaires contenues aux articles R.561-5 à R.561-22 du même code. En outre, un arrêté du ministre de l'économie daté du 2 septembre 2009 précise les éléments à recueillir par les professions assujetties en matière de vigilance constante. Ont notamment été introduites dans le droit national des dispositions expresses relatives: (a) à l'approche par les risques, qui permet aux professionnels assujettis de moduler leurs vigilances en fonction de leur évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, dans le cadre des prescriptions légales et réglementaires encadrant les vigilances allégées et renforcées ; (b) à la vigilance constante à l'égard de la relation d'affaires, étendue désormais à l'ensemble des personnes assujetties à la LAB/CFT (une telle obligation de vigilance constante était déjà exigée des établissements de crédit et des changeurs manuels dans le secteur bancaire).

985. Enfin, des règlements sectoriels ont été adoptés pour compléter par des mesures plus spécifiques les dispositions légales et réglementaires applicables à l'ensemble des institutions financières, à savoir:

- l'arrêté en date du 29 octobre 2009 modifiant le règlement n° 97-02 du 21/02/1997 relatif au contrôle interne des établissements de crédit, des entreprises d'investissement hors SGP et des établissements de paiement s'agissant du secteur bancaire ;
- l'arrêté en date du 10 novembre 2009 ainsi que les décret et arrêtés du 29 décembre 2009, qui modifie les dispositions réglementaires du Code des assurances, du Code la sécurité sociale et du Code de la mutualité, en ce qui concerne le secteur assurantiel ;
- l'arrêté en date du 12 novembre 2009 qui homologue les modifications au règlement général de l'AMF adoptées par le collège de l'AMF le 20 octobre 2009 en ce qui concerne les sociétés de gestion et sociétés de gestion de portefeuille et des conseillers en investissement financier.

986. Ce nouveau dispositif légal et réglementaire français applicable à l'ensemble des institutions financières ne crée pas de rupture avec le dispositif antérieur qui en a constitué la base, mais il le développe, le détaille et en clarifie davantage les modalités de mise en œuvre par les assujettis. Toutefois, concernant les nouveautés introduites à cette fin dans le dispositif, il est apparu prématuré au moment de la visite sur place d'en garantir la mise en œuvre effective.

987. De plus, pour les clients existants, certaines des nouvelles règles ne sont pas complètement entrées en vigueur dès leur adoption et leur publication (cf. article 19 de l'ordonnance 2009-104 du 30 janvier 2009, *infra*).

988. Ces éléments influencent nécessairement l'évaluation de l'efficacité actuelle du nouveau dispositif légal et réglementaire introduit en 2009.

Comptes anonymes et comptes numérotés (C.5.1)

989. *Comptes anonymes.* En règle générale, les institutions financières ne tiennent ni comptes, ni livrets d'épargne anonymes, ni comptes sous des noms fictifs. L'article L.561-14 du CMF interdit explicitement aux institutions financières de tenir des comptes ou livrets d'épargne anonymes. De plus, l'article L.561-5 du CMF impose aux organismes susvisés d'identifier et de vérifier au moyen d'un document probant l'identité des clients qui nouent avec eux des relations d'affaires qui feront d'eux des clients habituels. Enfin, l'article L.561-8 du CMF interdit aux institutions financières d'effectuer des opérations ou de nouer des relations avec des clients dont elles n'ont pu vérifier l'identité. La tenue de compte anonymes ou sous des noms fictifs est donc effectivement prohibée.

990. Si, antérieurement à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales, l'interdiction de tenir des comptes et livrets d'épargne anonymes n'était pas explicitement exprimée dans la législation, elle y était déjà sous-entendue. En effet, l'obligation générale d'identification et de vérification de l'identité des clients est d'application de longue date en France.

991. *Comptes numérotés.* S'agissant des comptes numérotés, il ressort des commentaires concordants fournis aux évaluateurs tant par les autorités que par les représentants des établissements financiers lors de la visite sur place que les institutions financières ne recourent pas à la tenue de comptes numérotés pour répondre à un souhait légitime et justifié de discrétion du client à propos de ses avoirs. Un tel souhait est rencontré par les établissements financiers en réduisant strictement l'accès aux informations relatives aux comptes de ces personnes à ceux de leurs collaborateurs dont les fonctions nécessitent qu'ils y aient accès.

992. S'agissant des sociétés de gestion de portefeuille, l'article L.533-21 du CMF leur interdit de recevoir de leurs clients des dépôts de fonds, de titres ou d'or, de sorte qu'elle ne peuvent tenir de comptes pour leurs clients. Néanmoins, les articles L.561-5 et L.561-8 du CMF s'appliquent aux relations avec leurs clients, de sorte qu'il ne leur est pas permis d'entretenir des relations d'affaires avec des clients demeurant anonymes ou ne consentant à se laisser identifier que sous des pseudonymes ou des noms fictifs.

993. *Bons anonymes de capitalisation.* Telles sont également les règles générales qui sont applicables dans les relations entre les entreprises d'assurances et leurs clients. Toutefois, la réglementation française permet la commercialisation de bons anonymes de capitalisation, mais encadre strictement leur fonctionnement. Les autorités françaises ont souligné que l'anonymat des bons de capitalisation concernés est de nature fiscale. D'une part, l'article L.561-14-1 du CMF confirme explicitement que l'ensemble des obligations d'identification et de vérification de l'identité du client et, le cas échéant, des bénéficiaires effectifs, s'appliquent pleinement au souscripteur de ces produits. Une telle confirmation légale existait déjà antérieurement à la réforme de 2009 (ancien article L.563-2, alinéa 1^{er}, du CMF). D'autre part, la nature fiscale de l'anonymat desdits bons de capitalisation est reflétée dans le deuxième alinéa de l'article L.561-14-2 du CMF qui prévoit des dispositions spécifiques de procédures fiscales dans le cas où le client n'a pas autorisé l'organisme financier à communiquer son identité et son domicile fiscal à l'administration fiscale.

994. Par ailleurs, le dispositif légal de LAB/CFT prévoit des obligations spécifiques qui s'appliquent aux bons anonymes de capitalisation. S'agissant du bénéficiaire du bon de capitalisation, à savoir, la personne à qui son montant sera remboursé à l'échéance, l'institution émettrice doit l'identifier et vérifier son identité lors du remboursement. De plus, l'article L.561-14-2 du CMF impose à l'établissement émetteur de tenir un registre ad hoc de conservation des éléments d'identification des souscripteurs. Les autorités indiquent que ce registre doit contenir les données d'identification des souscripteurs et des bénéficiaires auxquels le montant est remboursé.

995. La nature anonyme du bon de capitalisation justifie également que s'y appliquent les dispositions de l'article L.561-10 du CMF, qui impose aux entreprises d'assurance de mettre en œuvre des mesures de vigilance complémentaires à l'égard de leurs clients, en sus des mesures ordinaires de vigilance prévues aux articles L.561-5 et L.561-6 du CMF, notamment, lorsque le produit ou l'opération pour laquelle ils les sollicitent favorise l'anonymat. L'article R.561-19 du CMF précise que les bons et titres anonymes de capitalisation ainsi que les opérations portant sur ces bons et titres anonymes sont visés par cette disposition légale. Par ailleurs, les mesures complémentaires qui sont requises sont détaillées par l'article R.561-20 du CMF (cf. infra).

996. En plus de ces obligations légales et réglementaires, les recommandations (non contraignantes) de l'ACAM préconisent une vigilance renforcée sur ces produits (cf. p.54 des recommandations). Il y est précisé qu'un bon de capitalisation est dit anonyme lorsque son détenteur n'autorise pas la compagnie d'assurance à révéler son identité et son domicile à l'administration fiscale, et que ce régime de l'anonymat fiscal ne fait pas obstacle à l'obligation d'identification du contractant et de vérification de son identité par l'assureur.

997. Concernant l'obligation de vérification de l'identité de la personne à qui le bon est remboursé, l'ACAM fait référence dans ses recommandations à un arrêt du 21 janvier 2004 de la Cour de Cassation qui a décidé que l'obligation de l'assureur en la matière est une obligation de moyen mais pas une obligation de résultat. Néanmoins, lorsque l'assureur ne réussit pas à se renseigner sur l'identité véritable de la personne au bénéfice de qui le bon est remboursé, l'ACAM précise qu'il doit obligatoirement faire une déclaration de soupçon à Tracfin. L'ACAM précise également dans ses recommandations que ses commissaires-contrôleurs ont le droit d'accès aux informations contenues dans le registre ad hoc précité.

998. Constatant par ailleurs que les bons anonymes de capitalisation peuvent en toute légalité être payés et remboursés en espèces, l'ACAM a recommandé aux assureurs de refuser la souscription lorsque le client entend régler en espèces pour des sommes supérieures à celles prévues pour les contrats d'assurance vie. Elle a également recommandé aux assureurs de faire une déclaration de soupçon lorsque le client exige le règlement en espèces pour des sommes importantes. Ce montant est cependant laissé à l'appréciation des émetteurs.

999. On relèvera également que les deux principales organisations professionnelles ont d'une part recommandé l'abandon de la souscription des bons anonymes de capitalisation, depuis 2003 pour la Fédération Française des Sociétés d'Assurance et depuis 2008 pour le Groupement des Entreprises Mutuelles d'Assurance, et d'autre part, qu'elle ont pris des engagements fermes de vigilance sur ces produits.

1000. Sur le plan du contrôle du respect des obligations susdites, il est effectué par l'autorité de contrôle (antérieurement l'ACAM, actuellement, l'ACP) dans le cadre de l'examen du dispositif LCB/FT. Les modalités de ce contrôle sont formalisées dans les guides du contrôle sur place et dans les supports mis à disposition des contrôleurs. Lorsque l'entreprise contrôlée a émis de tels bons anonymes, le respect des dispositions qui y sont spécifiquement applicables figure dans les rapports de contrôle. On notera de plus

que, sur le plan fiscal, les remboursements de bons anonymes de capitalisation font l'objet de contrôles par les services des douanes lors des règlements à des non-résidents. Afin de rechercher et poursuivre toute infraction prévue au code des douanes, et notamment les infractions de blanchiment douanier (article 415) et de manquement à l'obligation déclarative de capitaux (articles 464 et 465), les autorités françaises indiquent que les agents de la DNRED effectuent des enquêtes portant sur les mouvements transfrontaliers de bons anonymes de capitalisation ainsi que sur les fonds provenant de leur remboursement. A cet effet, les agents des douanes sont habilités, en vertu du code des douanes, à demander et obtenir des entreprises d'assurance communication de documents ou pièces relatifs à la souscription de bons anonymes de capitalisation, aux demandes et dossiers de rachat ou de remboursement sollicités par des personnes physiques ou morales étrangères et/ou non résidentes en France ainsi que tout document relatif à l'identité ou à l'identification du souscripteur. Il est à noter que les services douaniers qui procèdent aux enquêtes en la matière ont constaté une importante diminution de l'utilisation de ces titres au cours des années 2000. Ceci se reflète également dans le nombre de contentieux réalisés par l'administration des douanes sur des flux illégaux transfrontaliers de bons anonymes ainsi que le montant des sommes notifiées de 2006 à 2009 ,ainsi que le montre le tableau ci-dessous :

Année	Nombre de contentieux	Montant des sommes notifiées
2006	30	5 874 180 EUR
2007	22	3 913 109 EUR
2008	10	927 785 EUR
2009	5	1 722 027 EUR

1001. Sur le plan quantitatif, il est à noter que l'offre de bons anonymes de capitalisation est relativement marginale. Au cours des dernières années, le nombre de sociétés commercialisant les bons de capitalisation et, parmi elles, le nombre de celles qui commercialisent des bons anonymes de capitalisation est en constante réduction comme le montre le tableau ci-dessous :

	Sociétés commercialisant des Bons de capitalisation	Sociétés commercialisant des bons anonymes de capitalisation
2005	13	9
2006	12	7
2007	11	5
2008	8	4
2009	7	4
2010	5	3

1002. A fin 2009, le nombre et les encours de bons de capitalisation en circulation se présentent comme suit :

	Nombre	Provision (en Millions d'EUR)
Nominatif	751 502	5 576
Anonyme	2 011 321	7 268
TOTAL	2 762 823	12 844

1003. Les autorités françaises ont en outre précisé que 82 % du stock de bons anonymes de capitalisation recensé est antérieur à 1997 et que l'encours des bons de capitalisation en regard du volume d'actifs gérés en 2009 par les sociétés d'assurance vie (environ 1 235 milliards d'EUR) ne représente que 1% dont moins de 0.59% à titre anonyme. En termes de flux, les données collectées sur les années 2005 à 2009 sont les suivantes :

- souscription de bons de capitalisation

Année	Forme nominative		Forme anonyme	
	Nombre	Montant *	Nombre	Montant *
2005	26 774	504	22 991	73
2006	13 029	445	15 215	49
2007	8 605	519	2 434	10
2008	7 252	485	1 950	7
2009	6 377	824	701	4

* En millions d'EUR

- remboursement de bons de capitalisation

Année	Forme nominative		Forme anonyme	
	Nombre	Montant *	Nombre	Montant *
2005	205 056	1 270	191 390	661
2006	178 268	1 235	188 949	706
2007	192 530	1 504	184 126	686

Année	Forme nominative		Forme anonyme	
2008	164 268	1 291	184 535	687
2009	152 103	1 022	166 156	648

* En millions d'EUR

1004. Sur le plan des souscriptions, les montants ci-dessus doivent être rapportés à l'ensemble de l'activité d'assurance-vie. Ainsi pour l'année 2009, les premières estimations du chiffre d'affaires des sociétés d'assurance françaises sont de 137 000 millions EUR. Dès lors la part des bons anonymes de capitalisation représenterait moins de 0.003 % des flux de souscription. Une analyse rapide montre d'ailleurs le recul régulier et fort de ce type de produit. Les flux de remboursement marquent certes une décroissance régulière mais plus lente. Ils portent cependant sur des montants très largement supérieurs à celui des nouvelles souscriptions, et représentent un pourcentage relativement élevé de l'encours (5% en 2009), d'où il résulte une réduction rapide de cet encours, pour autant que ces tendances persistent. On notera en outre que le régime fiscal appliqué aux bons anonymes de capitalisation est très confiscatoire, ce qui tend à faire perdre tout intérêt économique à ce type de produit et ce qui contribue aux évolutions décrites ci-dessus.

1005. *Conclusion.* Exception faite du cas particulier des bons anonymes de capitalisation développé ci-dessus, les dispositifs français apparaissent conformes à la recommandation d'interdire la tenue de comptes anonymes ou sous des noms fictifs. S'agissant des bons de capitalisation anonymes, la finalité de l'anonymat est exclusivement fiscale. Au titre de la LAB-CFT, des mesures sont prises afin d'identifier et de vérifier l'identité de la personne (et bénéficiaire effectif du porteur) qui y souscrit et, en fin de vie du titre, de la personne qui en demande le remboursement ou le rachat, avec tenue d'un registre distinct. Des mesures de vigilance complémentaires sont de plus requises, s'agissant d'un produit présentant par nature des risques élevés de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, compte tenu de la circulation possible de ces bons entre la souscription et le remboursement sans connaître l'identité des personnes qui les détiennent entre la souscription et le remboursement. Cette situation n'est pas conforme aux recommandations du GAFI. Ce constat doit cependant être relativisé, tenant compte de la tendance manifeste à la réduction de l'offre, de la souscription et de l'encours de ces bons anonymes. Les autorités françaises devraient néanmoins envisager l'abrogation des dispositions autorisant et organisant l'émission de ces bons anonymes¹⁷⁵. A cet égard, le critère 5.1 est imparfaitement rempli.

Situations dans lesquelles les obligations de vigilance doivent être exécutées (C.5.2)

1006. Conformément aux articles L. 561-5 et L. 561-6 du CMF, les mesures de vigilance doivent être mises en œuvre par les institutions financières :

¹⁷⁵ L'ACP consacre plusieurs sections de ses Principes d'application sectoriels relatifs à la LAB/CFT pour le secteur des assurances, adoptés et publiés en juin 2010, à la question des bons anonymes de capitalisation. Les Principes sectoriels reprennent en particulier les différentes obligations de vigilance qui s'imposent aux entreprises d'assurance (identification, vigilance constante, détection des anomalies).

- avant d'entrer en relation d'affaires avec un client ou de l'assister dans la préparation ou la réalisation d'une transaction;
- s'agissant des clients occasionnels, lorsque le montant de l'opération ponctuelle ou des opérations liées entre elles excèdent 15 000 euros, ou 8000 euros à l'égard des changeurs manuels ; et quel que soit le montant de l'opération, lorsque les personnes assujetties réalisent une opération de transfert de fonds ou offrent des services de garde des avoirs (cf. article R.561-10 I et II du CMF) ;
- lorsqu'elles effectuent des transactions sous forme de virements électroniques, conformément au règlement européen n° 1781/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 relatif aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds ;
- lorsqu'elles soupçonnent qu'une opération occasionnelle qui n'est pas visée aux deux points précédents pourrait participer au blanchiment des capitaux ou au financement du terrorisme (cf. articles L.561-5 al 2 et R.561-10 II 4° du CMF) ;
- lorsqu'elles ont de bonnes raisons de penser que l'identité de leur client et les éléments d'identification précédemment obtenus ne sont plus exacts ou pertinents, elles procèdent à nouveau à l'identification de leur client (cf. article R.561-11 du CMF).

1007. S'agissant de l'obligation des institutions financières de procéder à une nouvelle identification du client lorsqu'elles soupçonnent qu'une opération pourrait participer au blanchiment des capitaux ou au financement du terrorisme, les autorités ont indiqué que cette obligation résulte de l'interprétation de l'article L.561-6 al 2 du CMF, qui requiert que les institutions financières exercent sur la relation d'affaires une vigilance constante et pratiquent un examen attentif des opérations effectuées en veillant à ce qu'elles soient cohérentes avec "*la connaissance actualisée qu'elles ont de leur client*". De plus, les autorités indiquent que l'article R.561-31 du CMF prévoit qu'en cas de soupçon, la déclaration qui doit en être adressée à Tracfin doit systématiquement comporter les éléments d'identification du client et le cas échéant, du bénéficiaire effectif, ce qui suppose de procéder à une nouvelle identification. Toutefois, l'équipe d'évaluation estime que cette obligation de procéder à une nouvelle identification du client en cas de soupçon n'est pas clairement exprimée par les dispositions évoquées, et que cette question nécessiterait une clarification dans les textes légaux ou réglementaires, notamment dans l'hypothèse où des soupçons naissent à l'égard d'une opération d'un client ne présentant initialement qu'un risque faible de sorte que des mesures simplifiées d'identification ont été mises en œuvre.

1008. Selon les termes de l'article L.561-2-1 du CMF, une relation d'affaires est nouée lorsqu'une personne assujettie engage une relation professionnelle ou commerciale qui est censée, au moment où le contact est établi, s'inscrire dans une certaine durée. La relation d'affaires peut être prévue par un contrat selon lequel plusieurs opérations successives seront réalisées entre les cocontractants ou qui crée entre eux des obligations continues. Une relation d'affaires est également nouée lorsqu'en l'absence d'un tel contrat un client bénéficie de manière régulière de l'intervention d'un professionnel mentionné à l'article L.561-2 pour la réalisation de plusieurs opérations ou d'une opération présentant un caractère continu.

1009. L'article R.561-10 I du CMF précise, quant à lui, que doit être considéré comme un client occasionnel toute personne qui s'adresse à l'une des personnes mentionnées à l'article L.561-2 dans le but exclusif de préparer ou de réaliser une opération ponctuelle ou d'être assisté dans la préparation ou la réalisation d'une telle opération, qu'elle soit réalisée en une seule ou en plusieurs opérations apparaissant liées entre elles.

1010. *Conclusion.* Pour l'essentiel, les dispositions légales et réglementaires relatives aux situations dans lesquelles l'identification du client doit être opérée sont conformes aux recommandations du GAFI et apparaissent adéquatement développées¹⁷⁶. On relèvera cependant que l'obligation d'identification du client en raison de soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme concerne explicitement les clients occasionnels. S'agissant des clients habituels qui effectuent, dans le cadre de leur relation d'affaires avec l'organisme assujéti, une opération qui suscite le soupçon de participer au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme, les autorités françaises déduisent son existence des dispositions du CMF relatives aux obligations de vigilance constante, d'une part, et de déclaration des opérations suspectes, d'autre part. L'équipe d'évaluation estime néanmoins que cette obligation n'y est qu'implicitement prévue et qu'elle mériterait de faire l'objet d'une clarification dans le dispositif légal ou réglementaire, en particulier dans l'hypothèse où, en raison de risques jugés faibles, seules des mesures simplifiées de vigilance ont été initialement mises en œuvre (cf. infra).

1011. Les autorités françaises ont indiqué que l'obligation d'actualisation de l'identification du client, qui est prévue à l'article R.561-11 du CMF, couvre non seulement les situations dans lesquelles les données d'identification du client, initialement exactes et pertinentes, ont cessé de l'être, mais également les situations dans lesquelles l'institution financière se rend compte a posteriori, soit à la suite de l'identification, que les données d'identification du client recueillies étaient à l'origine inexactes ou non pertinentes, quelle qu'en soit la raison (usage de faux papiers d'identité, erreur, volonté de dissimulation du client, etc.). L'ex-Commission bancaire avait d'ailleurs sanctionné en 2006 un établissement bancaire qui n'avait pas rectifié les données relatives à la relation d'affaires alors même qu'il avait détecté, après entretien avec son client et examen complémentaire de l'inspection interne, un cas de production de bulletins de salaire frauduleux. L'équipe d'évaluation note cependant que la formulation de l'article R.561-11 du CMF vise explicitement les situations où les données d'identification ne sont *plus* actuelles, et qu'une clarification par voie légale ou réglementaire de l'obligation de procéder à une nouvelle identification lorsque les données d'identifications initialement collectées étaient dès l'origine inexactes serait nécessaire.

1012. Du point de vue de la mise en œuvre des obligations d'identification précitées, l'équipe d'évaluation a également pu constater lors de la visite sur place que les institutions financières rencontrées en ont en règle générale une bonne connaissance, et qu'elles semblent les mettre effectivement en pratique.

1013. L'obligation énoncée à l'article R.561-11 du CMF de procéder à une actualisation de l'identification du client lorsque ses données d'identification ne sont plus à jour ou étaient dès l'origine inexactes ou non pertinentes s'applique, par nature, à la clientèle existante. Vu qu'il s'agit d'une nouvelle obligation introduite à l'occasion de la réforme de 2009 du cadre légal et réglementaire français de LAB/CFT, la disposition transitoire de l'article 19 de l'ordonnance 2009-104 du 30 janvier 2009 précitée trouve donc à s'appliquer, ce qui affecte l'évaluation de l'effectivité de cette obligation. S'agissant toutefois des professionnels assujétis qui relevaient des compétences de la Commission bancaire antérieurement à la réforme récente des autorités de contrôle, cette autorité interprétait les obligations de vigilance constante qui étaient antérieurement d'application comme impliquant déjà un devoir de mise à jour ou de rectification des données d'identification des clients existants, et a prononcé des sanctions à l'égard d'organismes financiers ayant négligé de se conformer à cette obligation (cf. infra).

1014. Au regard de cette analyse, il convient de noter que le critère 5.2 n'est pas entièrement rempli.

¹⁷⁶ A l'article L.561-5 I, alinéa 2, du CMF, dès lors qu'y sont seules visées les opérations occasionnelles ne donnant pas lieu sur d'autres bases à l'obligation d'identification, il semble que c'est par erreur qu'y est mentionnée l'obligation d'identifier le bénéficiaire effectif "de la relation d'affaires" en lieu et place du bénéficiaire effectif "de l'opération".

Mesures de vigilance requises (C.5.3 et C.5.4)

1015. Données d'identification et éléments de vérification à collecter *lorsque le client est une personne physique ou une personne morale*. L'article L.561-5 du CMF prévoit que les personnes assujetties identifient leur client, qu'il soit régulier ou occasionnel, par des moyens adaptés (c'est-à-dire dans les conditions définies aux articles R. 561-5 et suivants du CMF), et qu'elles vérifient ces éléments d'identification sur présentation de tout document écrit probant. Ces obligations sont précisées à l'article R.561-5 du CMF, qui dispose que les institutions financières identifient et vérifient l'identité du client, dans les conditions suivantes :

- *Lorsque le client est une personne physique*, par la présentation d'un document officiel en cours de validité portant sa photographie. Les mentions à relever et conserver sont les nom, prénoms, date et lieu de naissance de la personne, ainsi que la nature, les date et lieu de délivrance du document et les nom et qualité de l'autorité ou de la personne qui a délivré le document et, le cas échéant, l'a authentifié ;
- *Lorsque le client est une personne morale*, par la communication de l'original ou de la copie de tout acte ou extrait de registre officiel datant de moins de trois mois constatant la dénomination, la forme juridique, l'adresse du siège social, et l'identité des associés et dirigeants sociaux mentionnés aux 1° et 2° de l'article R.123-54 du code de commerce ou de leurs équivalents en droit étranger. Sont visés de la sorte (1°) les associés tenus indéfiniment ou tenus indéfiniment et solidairement des dettes sociales, les directeurs généraux, directeurs généraux délégués, membres du directoire, président du directoire ou, le cas échéant, directeur général unique, associés et tiers ayant le pouvoir de diriger, gérer ou engager à titre habituel la société, ainsi que (2°) les administrateurs, le président du conseil d'administration, le président du conseil de surveillance, les membres du conseil de surveillance et commissaire aux comptes de la société.

1016. Concernant la dénomination et la forme juridique des sociétés clientes qui sont enregistrées en France, l'extrait Kbis doit suffire. Ce document officiel délivré par le greffe du Tribunal de Commerce justifie qu'une entreprise commerciale est régulièrement enregistrée au registre du commerce et des sociétés et par conséquent qu'elle existe. La durée de validité d'un extrait Kbis est de 3 mois. L'extrait Kbis comporte les informations essentielles sur les caractéristiques de l'entreprise (notamment le Greffe d'immatriculation et le numéro Siren d'identification [¹⁷⁷], la dénomination sociale, l'enseigne, l'activité et le code NAF¹⁷⁸, la forme juridique (SA, SARL, SAS ...), le capital social, l'adresse du siège et des établissements, la date de constitution et la durée.) Il renseigne également le nom, le prénom, la date et le lieu de naissance, l'adresse et la fonction des mandataires sociaux, ainsi que l'identité des commissaires aux comptes.

1017. En application de l'article R.561-12 du CMF relatif aux obligations de vigilance constante sur la relation d'affaires, l'arrêté du 2 septembre 2009 précise que les éléments d'information susceptibles d'être

¹⁷⁷ Le système Siren est géré par l'INSEE; il permet d'attribuer à toute entreprise lors de sa création un numéro d'immatriculation à 9 chiffres, le "numéro siren", qui l'identifie et la suit jusqu'à sa disparition (cessation d'activité pour une personne physique et dissolution pour une personne morale).

¹⁷⁸ « Nomenclature d'Activités Française » : ce code permet la codification de de l'activité principale exercée dans l'entreprise.

recueillis au titre de la connaissance de la situation professionnelle, économique et financière du client et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif comprennent :

- Pour les personnes morales : la justification de l'adresse du siège social ; les statuts ; les mandats et pouvoirs ainsi que tout élément permettant d'apprécier la situation financière.
- Pour les structures de gestion d'un patrimoine d'affectation sans personnalité morale, d'une fiducie ou de tout autre dispositif juridique comparable relevant du droit étranger, un document justifiant la répartition des droits sur le capital ou sur les bénéfices de l'entité au nom de laquelle l'ouverture d'un compte ou l'exécution d'une opération est demandée.

1018. Données d'identification et éléments de vérification à collecter dans le cadre d'une fiducie ou tout autre dispositif juridique comparable relevant d'un droit étranger. La problématique de l'identification et de la vérification de l'identité des constructions juridiques dénuées de personnalité juridique ne se pose en France qu'à travers la notion de bénéficiaire effectif. Une construction juridique dénuée de personnalité juridique ne peut en effet agir que par l'intermédiaire d'une personne physique ou morale dotée de la capacité juridique. Cette personne fait l'objet d'une identification et d'une vérification de son identité en qualité de client de la relation d'affaires. La construction juridique dénuée de personnalité juridique est quant à elle identifiée et son identité est vérifiée au titre des obligations relatives au bénéficiaire effectif.

1019. Dans le cadre de l'identification du client, la norme du GAFI (reprise au C.5.3) exige l'identification du client (y compris les structures juridiques) et la vérification du statut de ce dernier (C.5.4b), ce qui englobe notamment la vérification de l'identité des administrateurs (ou fiduciaires) de fiducies. L'article R.561-3 du CMF, au titre de l'obligation d'identifier le bénéficiaire effectif, prévoit clairement l'identification des fiduciaires (cf. infra). La vérification de l'identité du bénéficiaire effectif est quant à elle prévue à l'article L.561-5 du CMF qui oblige les personnes assujetties à vérifier l'identité de leur client et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif sur présentation de tout document écrit probant. Ainsi, les mesures de vérification du client et celles applicables à la vérification du bénéficiaire effectif sont équivalentes.

1020. *Autres informations.* En ce qui concerne le secteur bancaire, le questionnaire annuel dit QLB¹⁷⁹ prévoit 18 questions sur la définition des procédures d'identification du client régulier et du client occasionnel et, le cas échéant, de leur bénéficiaire effectif. Ces questions existaient déjà dans le questionnaire en vigueur pour l'exercice 2008.

1021. Pour le secteur des assurances, le guide des recommandations de mars 2005 de l'ACAM (qui a succédé à la CCAMIP en qualité d'autorité de contrôle) consacre son chapitre II.1 aux devoirs d'identification des clients des organismes d'assurance soumis à son contrôle en distinguant plusieurs situations différentes. S'agissant des clients qui sont des personnes physiques, ces recommandations précisent qu'il convient : (1) de relever l'identité de tous les cocontractants (nom, prénoms, date et lieu de naissance, nationalité) quels que soient les montants versés ; (2) de demander une pièce d'identité probante, d'en prendre une photocopie et faire les vérifications nécessaires, à savoir : examiner le document (recto-verso pour la carte d'identité) afin de juger de son authenticité (attention aux éventuels gommages,

¹⁷⁹ Les établissements de crédit et les entreprises d'investissement hors sociétés de gestion de portefeuille assujettis au contrôle de la Commission bancaire (nouvellement ACP) doivent répondre, chaque année, à un questionnaire relatif à la lutte contre le blanchiment des capitaux (« QLB »). Un questionnaire a été mis en place pour les établissements de paiement (Instruction n°2010-08 de la Commission bancaire du 8 mars 2010).

grattages, surcharges, anomalies dans la jonction entre la photographie et la pièce d'identité...) ; comparer la personne avec sa photographie (attention aux permis de conduire, souvent anciens) ; comparer la personne avec sa description : sexe, âge, etc. ; avoir un soupçon si le document paraît douteux, ou la photo non ressemblante (si nécessaire, procéder à une vérification à partir d'un annuaire, de quittances, etc.) ; comparer la signature avec celle relevée sur le chèque ou sur tout autre document contractuel ou précontractuel signé par la personne.

1022. S'agissant des clients qui sont des personnes morales de droit français, les Recommandations de l'ACAM soulignent que les souscriptions faites par des personnes morales doivent a priori être considérées comme suspectes, sauf en matière d'assurances collectives. De plus, pour satisfaire aux obligations légales d'identification, l'autorité préconisait dans ses recommandations : (1) de relever, d'une manière générale le nom ou la raison sociale ; la forme sociale ; l'objet social ; les noms des dirigeants (président, administrateurs, principaux directeurs) ; des renseignements sur les personnes qui détiennent ou qui contrôlent l'entreprise ; (2) de demander, d'examiner et de prendre copie des documents suivants : une pièce d'identité des dirigeants ; une pièce d'identité des représentants des personnes morales, avec leurs pouvoirs ; les décisions ayant désigné les mandataires légaux et défini les pouvoirs des autres mandataires ; les statuts certifiés conformes (notamment pour les associations) ; l'original, l'expédition ou la copie certifiée conforme de moins de 3 mois de tout acte ou extrait d'un registre officiel (registre du commerce et des sociétés, ou répertoire des métiers pour les artisans) constatant la dénomination, la forme juridique et le siège social.

1023. S'agissant des clients qui sont des personnes morales de droit étranger, les recommandations de l'ACAM indiquent également que les souscriptions faites par ces personnes morales doivent a priori être considérées comme suspectes, sauf en matière d'assurances collectives. Quant aux mesures d'identification recommandées, il s'agit : (1) de relever, d'une manière générale : le nom ou la raison sociale ; la forme sociale ; l'objet social ; les noms des dirigeants (président, administrateurs, principaux directeurs) ; des renseignements sur les personnes qui détiennent ou qui contrôlent l'entreprise ; (2) de demander, examiner et prendre copie des documents relatifs à l'entreprise ou à ses dirigeants dans la mesure où ils présentent un niveau d'équivalence avec les documents exigés des entreprises françaises, et par exemple, un certificat de validité juridique avec une traduction authentique ou tout autre document renseignant la personne morale (« certificate of incorporation ; the name(s) and adress(es) of the beneficial owner(s) ; Memorandum and Articles of Association ; a signed director's statement as to the nature of the company's business »). L'ACAM préconise en outre dans sa Recommandation II-6) de réclamer en cas de doute sur la résidence, une facture EDF ou une autre quittance de moins de 3 mois, ou de procéder à une vérification à partir d'un annuaire ou par tout autre moyen.

1024. Dans ses engagements professionnels en date de 2007, la Fédération Française des Sociétés d'Assurances (FFSA) demande aux entreprises d'assurance d'exiger les documents suivants : (a) l'original, l'expédition ou la copie certifiée conforme de tout acte ou extrait de registre officiel constatant la dénomination, la forme juridique et le siège social de la personne morale ; (b) les pouvoirs des personnes agissant au nom de la personne morale. Ces pouvoirs peuvent être établis par les mentions de l'extrait Kbis. Concernant les contrats d'assurance de groupe à adhésion obligatoire, sans clause de rachat et qui ne peuvent être utilisés en garantie, la vérification de l'identité de la personne qui dispose d'une délégation de signature peut être considérée comme suffisante. Lorsqu'il s'agit d'un trustee agissant pour le compte d'un trust, les recommandations de l'ACAM consistent à demander, examiner et prendre copie des documents suivants : l'identité du settlor ; le trust deed ou la letter of wishes (pour vérifier si le trustee a bien les pouvoirs de souscrire un contrat d'assurance). Lorsqu'il s'agit d'une fondation (fondation, administratie kantoor de Curaçao, Stiftung du Liechtenstein), les mêmes recommandations prônaient de demander, examiner et prendre copie des documents suivants : l'identité du fondateur ; le règlement de fondation ; tout autre document nécessaire pour identifier le trust, le trustee et les bénéficiaires du trust.

1025. *Obligations à l'égard des personnes agissant au nom du client.* En application de l'article R. 561-5 du CMF, les personnes assujetties identifient et vérifient l'identité et les pouvoirs des personnes agissant pour le compte de leur client, dans les mêmes conditions que celles prévues à l'égard des clients. Ceci vaut pour les personnes morales. Avant même la mise en œuvre des dispositions légales et réglementaires résultant de la transposition de la 3^{ème} directive européenne en droit français, les institutions financières étaient déjà tenues de déterminer si le client agissait pour le compte d'une autre personne et devaient ensuite prendre toutes mesures raisonnables pour obtenir des données d'identification suffisantes permettant de vérifier l'identité de cette autre personne. Cette obligation a été confirmée par les nouvelles dispositions légales et réglementaires.

1026. *Conclusion.* Les dispositions légales et réglementaires énoncent explicitement les obligations d'identification et de vérification de l'identité du client dans le cas de l'ouverture de relations d'affaires ou de la réalisation d'opérations occasionnelles avec des clients qui sont des personnes physiques ou des personnes morales. Le choix de rattacher la notion de construction juridique non pas à la notion de client mais à celle de bénéficiaire effectif n'a pas d'incidence sur l'obligation qui pèse *in fine* sur les professions assujetties et le type de mesures d'identification et de vérification de l'identité de la construction juridique qui doit être pris¹⁸⁰. Les critères 5.3 et 5.4 sont remplis.

Identification et vérification de l'identité du bénéficiaire effectif (C.5.5, C.5.5.1 et C.5.5.2)

1027. L'article L.561-5 du CMF impose aux professions assujetties, avant d'entrer en relation d'affaires d'identifier, le cas échéant, le bénéficiaire effectif de la relation d'affaires par des moyens adaptés et de vérifier ces éléments d'identification sur présentation de tout document écrit probant (à titre dérogatoire, la vérification de l'identité du bénéficiaire effectif peut avoir lieu pendant l'établissement de la relation d'affaires lorsque le risque de blanchiment de capitaux ou de financement de terrorisme paraît faible et dans les conditions prévues à l'article R.561-6 du CMF). Les autorités françaises ont précisé aux évaluateurs que la mention « le cas échéant » s'interprète dans le sens que les institutions financières sont tenues en toutes hypothèses de s'interroger s'il existe un ou plusieurs bénéficiaires effectifs et, dans l'affirmative ("*...le cas échéant...*"), de procéder à leur identification et à la vérification de leur identité. Elles ont également indiqué que cette disposition ne soulève aucune question d'interprétation parmi les assujettis.

1028. En vertu de l'article L.561-2-2 du CMF, la notion de bénéficiaire effectif s'entend « de la personne physique qui contrôle, directement ou indirectement, le client ou de celle pour laquelle une transaction est exécutée ou une activité réalisée ». Cette définition légale est en outre précisée par les articles R.561-1 à R.561-3 du CMF. Les autorités indiquent que la notion de possession au sens du GAFI n'est pas pertinente en droit français et que c'est celle du contrôle qui doit être retenue. Elles précisent que la notion de contrôle reprise à l'article L.561-2-2 s'entend très largement et peut inclure, sans s'y limiter, le contrôle de droit ou de fait, et bien sûr, le contrôle résultant de la détention du capital d'une société par exemple. La définition du bénéficiaire effectif liée à cette notion est complétée par la mention suivante : « [la personne physique] pour laquelle une transaction est exécutée ou une activité réalisée ».

¹⁸⁰ L'ACP est en cours de rédaction de lignes directrices sur les bénéficiaires effectifs pour l'ensemble des secteurs banque et assurance.

1029. Ainsi, lorsque le client est une société¹⁸¹, on entend par bénéficiaire effectif de l'opération la ou les personnes physiques qui soit détiennent, directement ou indirectement, plus de 25% du capital ou des droits de vote de la société, soit exercent, par tout autre moyen, un pouvoir de contrôle sur les organes de gestion, d'administration ou de direction de la société ou sur l'assemblée générale de ses associés. Peut dès lors être à qualifier de bénéficiaire effectif une personne qui détient, directement ou indirectement, moins de 25% du capital ou des droits de vote, mais qui se trouve de fait en position de contrôler les organes de la société, en ce compris son assemblée générale.

1030. Lorsque le client est un organisme de placements collectifs, on entend par bénéficiaire effectif de l'opération la ou les personnes physiques qui, soit, détiennent, directement ou indirectement, plus de 25 % des parts ou actions de l'organisme, soit exercent un pouvoir de contrôle sur les organes d'administration ou de direction de l'organisme de placements collectifs ou, le cas échéant, de la société de gestion ou de la société de gestion de portefeuille le représentant.

1031. Lorsque le client est une personne morale qui n'est ni une société ni un organisme de placements collectifs, ou lorsque le client intervient dans le cadre d'une fiducie ou de tout autre dispositif juridique comparable relevant d'un droit étranger, on entend par bénéficiaire effectif de l'opération la ou les personnes physiques qui satisfont à l'une des conditions suivantes :

- elles ont vocation, par l'effet d'un acte juridique les ayant désignées à cette fin, à devenir titulaires de droits portant sur 25 % au moins des biens de la personne morale ou des biens transférés à un patrimoine fiduciaire ou à tout autre dispositif juridique comparable relevant d'un droit étranger ;
- elles appartiennent à un groupe dans l'intérêt principal duquel la personne morale, la fiducie ou tout autre dispositif juridique comparable relevant d'un droit étranger a été constitué ou a produit ses effets, lorsque les personnes physiques qui en sont les bénéficiaires n'ont pas encore été désignées ;
- elles sont titulaires de droits portant sur 25 % au moins des biens de la personne morale, de la fiducie ou de tout autre dispositif juridique comparable relevant d'un droit étranger ;
- elles ont la qualité de constituant, de fiduciaire ou de bénéficiaire, dans les conditions prévues au titre XIV du livre III du code civil (relatives au régime de la fiducie).

1032. S'agissant des modalités d'identification et de vérification de l'identité des bénéficiaires effectifs, l'article R.561-7 du CMF dispose que les personnes assujetties aux l'obligation de LAB/CFT identifient, le cas échéant, le bénéficiaire effectif de la relation d'affaires par des moyens adaptés et vérifient les éléments d'identification recueillis sur celui-ci par le recueil de tout document ou justificatif approprié, compte tenu des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Ces personnes doivent être en mesure de justifier de leurs diligences auprès des autorités de contrôle.

1033. Les recommandations de l'ACAM établissent une liste non exhaustive de cas particuliers dans lesquels il convient d'obtenir l'identité du bénéficiaire économique, et, en cas de refus du client de fournir

¹⁸¹ Ce terme a vocation à couvrir toutes les sociétés commerciales reconnues en droit français (cf. section 1 du rapport).

ces informations, de faire obligatoirement une déclaration de soupçon à Tracfin (y compris International Business Company (Jersey, Guernesey, Ile de Man, Bahamas, Barbade, Iles Vierges britanniques) ; Exempt company (Jersey, Guernesey, Ile de Man, Gibraltar) ; Qualifying company (Bermudes, Iles Cayman) ; Aruba vrijgestelde vennootschap (ou AVV) ou d'une quelconque forme de holding anonyme (Anstalt du Liechtenstein, holding luxembourgeoise ou suisse, Soparfi luxembourgeoise, société civile monégasque, etc.).

1034. *Conclusion.* Les obligations légales et réglementaires en matière d'identification des bénéficiaires effectifs apparaissent définies en conformité avec la Recommandation 5. Elles s'inspirent très largement des dispositions de la directive 2005/60/CE. De plus, les réunions des évaluateurs avec les représentants du secteur financier ont permis de confirmer que les institutions financières (celles rencontrées pendant la visite sur place) avaient connaissance de ces obligations.

1035. Du point de vue de l'effectivité également, on relèvera qu'avant la réforme des dispositifs légaux et réglementaires français de LAB/CFT en 2009, les articles L.563-1, alinéa 2, et R.563-1, IV¹⁸², du CMF imposaient déjà l'obligation d'identifier "la personne pour le compte de laquelle l'opération est en réalité effectuée ou demandée". L'on peut donc considérer qu'en ce qui concerne le critère 5.5.1 de la Méthodologie, les nouvelles dispositions légales et réglementaires introduites en la matière dans le CMF ne créent pas de nouvelles obligations (la CB a même imposé des sanctions pour violation de cette obligation avant l'ordonnance n°2009-104 du 30 janvier 2009). Il n'y a donc pas lieu de tenir compte ici de la période transitoire définie par l'article 19 de l'ordonnance n°2009-104 du 30 janvier 2009 pour l'application des nouvelles obligations de vigilance. Par contre, il y a lieu d'en tenir compte à l'égard de la mise en œuvre du critère 5.5.2 (l'obligation de comprendre la propriété et la structure de contrôle d'une personne morale est nouvelle ; les dispositions de l'ancien article 563-1 IV ne créaient de manière explicite une obligation d'identifier le bénéficiaire effectif qu'à l'égard des structures juridiques de type fiduciaire et non des personnes morales en général). L'ACP signale néanmoins que, bien que non expressément prévue par l'ancienne législation, l'obligation de comprendre la propriété et la structure de contrôle d'une personne morale s'imposait dans les faits aux organismes financiers et que la CB avait imposé des sanctions à une banque pour avoir disposé « d'une visibilité réduite sur les sociétés [F] et [G] », et manqué de renseignements « sur la société [F] et ses ayants droits économiques ». De manière générale, en dehors du cadre très particulier des sanctions, les autorités de supervision indiquent qu'elles prêtaient également une grande attention à ce que les personnes relevant de leur périmètre de contrôle prennent les mesures de vigilance adéquates s'agissant de la compréhension de la structure des personnes morales et de l'identification des ayants droits, ainsi qu'il ressort, par exemple, de nombreuses lettres de suite adressées par la Commission bancaire à des établissements ayant fait l'objet d'un contrôle sur place.

1036. Enfin, la mise en œuvre de l'obligation d'identification des bénéficiaires effectifs étant l'une des mesures préventives les plus difficiles à mettre en œuvre par les professions assujetties, il est recommandé

¹⁸² « Lorsqu'il apparaît aux organismes financiers et aux personnes mentionnés à l'article L. 562-1 que leur cocontractant pourrait ne pas agir pour son propre compte, ils se renseignent sur l'identité du bénéficiaire effectif des transactions réalisées ou envisagées. Au sens de ce chapitre, est considérée comme bénéficiaire effectif la personne pour le compte de laquelle l'opération est en réalité effectuée ou demandée. Ils demandent à cet effet la présentation de tout document ou justificatif qu'ils estiment nécessaires et en conservent les références ou la copie. Pour les fiducies et les autres structures similaires de gestion d'un patrimoine d'affectation, les bénéficiaires effectifs sont les constituants, les fiduciaires et les bénéficiaires de la structure ainsi que toute personne exerçant un pouvoir de décision sur le fonctionnement de cette structure ».

aux autorités françaises d'adopter des instructions en la matière (cf. aussi le critère 5.12)¹⁸³. Le critère 5.5 est rempli.

Informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires (C.5.6)

1037. L'article L.561-6, alinéa 1^{er}, du CMF prévoit que les personnes assujetties sont tenues de recueillir les informations relatives à l'objet et à la nature de la relation d'affaires et tout autre élément d'information pertinent sur ce client, avant d'entrer en relation d'affaires avec celui-ci. L'article R.561-12 du CMF précise que ces personnes doivent, dans ces conditions, « recueillir et analyser les éléments d'information, parmi ceux figurant sur la liste dressée par un arrêté du ministre chargé de l'économie, nécessaires à la connaissance de leur client ainsi que de l'objet et de la nature de la relation d'affaires, pour évaluer le risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ».

1038. Cet arrêté, daté du 2 septembre 2009, indique que les éléments d'information pouvant être recueillis pendant toute la durée de la relation d'affaires aux fins d'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme peuvent être :

1. Au titre de la connaissance de la relation d'affaires :

- le montant et la nature des opérations envisagées ;
- la provenance des fonds ;
- la destination des fonds ;
- la justification économique déclarée par le client ou le fonctionnement envisagé du compte.

2. Au titre de la connaissance de la situation professionnelle, économique et financière du client et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif :

a) Pour les personnes physiques :

- la justification de l'adresse du domicile à jour au moment où les éléments sont recueillis,
- les activités professionnelles actuellement exercées,
- les revenus ou tout élément permettant d'estimer les autres ressources,
- tout élément permettant d'apprécier le patrimoine,
- s'agissant des personnes politiquement exposées, les fonctions ou tout élément permettant d'apprécier la nature des liens existants entre ces personnes ;

b) Pour les personnes morales :

¹⁸³ A cet égard, il convient de signaler que le programme de travail de l'ACP pour 2010 comprend la rédaction de lignes directrices relatives à l'identification du bénéficiaire effectif.

- la justification de l'adresse du siège social ;
- les statuts ;
- les mandats et pouvoirs ;
- ainsi que tout élément permettant d'apprécier la situation financière ;

c) Pour les structures de gestion d'un patrimoine d'affectation sans personnalité morale, d'une fiducie ou de tout autre dispositif juridique comparable relevant du droit étranger, un document justifiant la répartition des droits sur le capital ou sur les bénéfices de l'entité au nom de laquelle l'ouverture d'un compte ou l'exécution d'une opération est demandée.

1039. A titre d'illustration, les autorités françaises ont indiqué qu'il ressort des réponses apportées par les établissements de crédit et les entreprises d'investissement hors sociétés de gestion de portefeuille supervisés par la Commission bancaire au questionnaire blanchiment 2008 que des procédures sont mises en place, à plus de 99% en leur sein, pour se renseigner sur :

- le montant de l'opération,
- le type de l'opération (dépôt en espèces, virement, etc.),
- l'existence d'une justification économique de l'opération,
- la cohérence de la justification économique de l'opération,
- l'identité du donneur d'ordre réel,
- l'origine de l'opération (origine géographique, organisme financier intervenant en tant qu'intermédiaire, n° du compte utilisé),
- la personne bénéficiaire de l'opération,
- la destination de l'opération (destination géographique, organisme financier intervenant en tant qu'intermédiaire, n° du compte utilisé).

1040. Concernant le secteur des assurances, la recommandation II-17 de l'ACAM recommande de se renseigner précisément sur la profession du client, c'est-à-dire sur ses affaires, le secteur dans lequel il opère et pour quelle entreprise il travaille. Il est demandé également d'évaluer le patrimoine et le train de vie du client. L'organisme d'assurance doit enfin déterminer quels sont les objectifs de l'opération.

1041. Dans les engagements professionnels de 2007, la FFSA demande aux sociétés d'assurance (recommandation 2-3) de relever de façon précise la profession du souscripteur sur la base de ses déclarations et de ne pas se contenter d'indications vagues ou termes génériques tels que « homme d'affaires » par exemple. Par ailleurs, elle préconise que la vérification de l'origine des fonds soit réalisée, selon la procédure décidée par chaque entreprise, en examinant la cohérence entre les montants des versements effectués par le client avec son patrimoine et ses revenus déclarés. Lors d'une enquête réalisée en 2007 auprès de 132 entreprises d'assurance pratiquant l'assurance vie (et donc avant l'adoption du nouveau cadre législatif transposant la 3^{ème} directive), les autorités indiquent que 79% d'entre elles

déclarent qu'elles réalisaient des contrôles internes sur les diligences relatives à la connaissance de la clientèle sur la base de bonnes pratiques.

1042. *Conclusion.* Les nouvelles obligations légales et réglementaires introduites en la matière dans le CMF apparaissent ainsi satisfaisantes au regard de la Recommandation 5 du GAFI. Les développements qu'elles consacrent à la notion de "l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires" apparaissent en outre appropriés pour garantir sa bonne compréhension par les personnes et organismes assujettis. Néanmoins, il convient de relever que ces obligations ne sont explicites dans la législation et la réglementation françaises que depuis leur réforme, en 2009. L'argumentation des autorités françaises selon lesquelles, ces obligations étaient déjà antérieurement comprises de façon implicite dans les obligations de connaissance du client, apparaît insuffisante pour permettre de considérer dès à présent les nouvelles dispositions comme pleinement efficaces. En outre, dans la mesure où cette obligation constitue une innovation de la réforme de 2009, les organismes financiers ne sont tenus de s'y conformer pour ce qui concerne leur clientèle existante que dans un délai déterminé en fonction du risque et, au plus tard, le 4 septembre 2010. Cette considération est également de nature à affecter l'évaluation de l'effectivité de cette obligation. Le critère 5.6 est rempli, bien que l'efficacité de sa mise en œuvre ne puisse pas être évaluée.

Vigilance constante à l'égard de la relation d'affaires (C.5.7, C.5.7.1 et C.5.7.2)

1043. *Vigilance constante et examen attentif des transactions.* L'article L.561-6, alinéa 2, du CMF prévoit que, pendant toute la durée de la relation d'affaires, les personnes assujetties exercent sur celle-ci une vigilance constante. L'article R. 561-12 du CMF précise que ces personnes assurent également pendant toute la durée de la relation d'affaires une surveillance adaptée aux risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en vue de conserver une connaissance adéquate de leur client.

1044. L'article L.561-6, alinéa 2, du CMF fait également obligation aux institutions financières de procéder à « un examen attentif des opérations effectuées en veillant à ce qu'elles soient cohérentes avec la connaissance actualisée qu'elles ont de leur client ». Parmi ces éléments de connaissance, l'arrêté du 2 septembre 2009 vise notamment l'origine des fonds et les activités commerciales. En outre, l'article R.561-38 du CMF, relatif aux modalités de mise en place des systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, prévoit la détermination d'un profil de risque de la relation d'affaires avec le client, permettant de détecter des anomalies dans cette relation, au regard des risques de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

1045. Si les nouvelles dispositions légales et réglementaires adoptées en 2009 l'ont précisée, l'obligation de vigilance constante n'est pas nouvelle. Avant même l'adoption des nouvelles dispositions, l'article R563-3 du CMF imposait aux organismes financiers de disposer de procédures internes qui, notamment, devaient organiser une vigilance constante destinée à permettre la détection des opérations devant faire l'objet d'un examen particulier ou d'une déclaration de soupçon. L'article 2 du Règlement n° 91-07 du 15 février 1991 confirmait l'existence de l'obligation de principe d'exercer une vigilance constante, et précisait les modalités. Sur cette base, la Commission bancaire s'est attachée à exiger des personnes soumises à son contrôle un examen attentif des transactions effectuées pendant toute la durée de la relation d'affaires, afin de s'assurer que les transactions effectuées sont cohérentes avec la connaissance qu'a l'institution de son client, de ses activités commerciales, de son profil de risque et, le cas échéant, de l'origine des fonds. Ainsi, dans la quasi totalité des sanctions prononcées à l'encontre des organismes financiers sous sa supervision, la CB a relevé parmi les griefs retenus le fait que les organismes concernés ne s'étaient pas conformés à l'article 2 du règlement n° 91-07 du 15 février 1991 qui imposait aux organismes financiers de faire preuve d'une vigilance constante.

1046. Les recommandations de l'ACAM de mars 2005 préconisaient déjà auprès des organismes d'assurance d'exercer une vigilance constante. Pour ce faire, la recommandation II-2 demandait de rester vigilant pendant toute la durée du contrat.

1047. Le guide des recommandations de l'ACAM préconise également un examen attentif des transactions dans certaines situations, notamment en cas de renonciation précoce, si la souscription a été faite en espèces ou quasi espèces et si le remboursement se fait par chèque, etc. Les engagements professionnels de la FFSA encouragent les sociétés d'assurance à examiner systématiquement les renoncements et rachats qui interviennent rapidement après la souscription lorsque, notamment, les clients ne se préoccupent pas des conséquences fiscales ou financières de ces opérations (recommandation 2-5). Lors d'une enquête réalisée en 2007 auprès de 132 entreprises d'assurance pratiquant l'assurance vie, les autorités indiquent que 89% de ces entreprises avaient prévu des mesures de vigilance renforcée en cas de manque de cohérence entre l'activité professionnelle du client et le versement opéré et 91% des entreprises avaient prévu des mesures de vigilance renforcée en cas de demande de rachat précoce. Les critères C.5.7 et C.5.7.1 sont remplis.

1048. *Mise à jour des documents d'identification.* Comme indiqué précédemment, l'article R.561-11 du CMF impose aux personnes et organismes assujettis de procéder à une nouvelle identification de leur client et, le cas échéant de ses bénéficiaires effectifs, lorsqu'ils ont de bonnes raisons de penser que l'identité de ce client et les éléments d'identification précédemment obtenus ne sont plus exacts ou pertinents. En outre, conformément à l'article L.561-6, alinéa 2, du CMF, la cohérence des opérations effectuées par le client dans le cadre de la relation d'affaires doit être examinée par l'organisme financier au regard de la connaissance actualisée qu'il a de ce client. De surcroît, l'article R. 561-12 du CMF précise également que les organismes financiers doivent assurer pendant toute la durée de la relation d'affaires une surveillance adaptée aux risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en vue de conserver une connaissance adéquate de leur client.

1049. Les autorités françaises ont souligné qu'avant même l'entrée en vigueur de la réforme des dispositifs de LAB/CFT de 2009, la Commission bancaire a été attentive aux opérations de mise à jour, par ses assujettis, des fichiers relatifs à la clientèle existante. Elle a ainsi été amenée à prononcer en 2007, sur la base des textes antérieurs à l'ordonnance de janvier 2009, une sanction à l'encontre d'un organisme financier du fait d'un défaut d'actualisation des informations (en l'occurrence, un nombre important de clients, qui avaient ouvert des comptes à une époque déjà ancienne où ils étaient étudiants ou effectuaient leur service militaire, étaient restés enregistrés en cette qualité dans la base de données de l'établissement de nombreuses années après la fin de leurs études ou de leur service militaire).

1050. On relèvera que ces dispositions légales et réglementaires créent une obligation d'actualisation par les organismes financiers de la connaissance qu'ils ont de leurs clients en conformité avec la norme du GAFI. Dès lors que ce nouveau devoir de vigilance s'applique par essence aux relations avec la clientèle existante, l'entrée en vigueur effective des nouvelles dispositions légales et réglementaires qui le créent est étalée au 4 septembre 2010 par application de l'article 19 de l'ordonnance n°2009-104 du 30 janvier 2009 précitée, l'appréciation de l'effectivité de cette obligation en est affectée. Le critère 5.7.2 est rempli, bien que l'efficacité de sa mise en œuvre ne puisse pas être évaluée.

Mesures de vigilance renforcée (C.5.8)

1051. *Dispositif général.* Lorsque le risque de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme présenté par un client, un produit ou une transaction paraît élevé aux personnes ou organismes assujettis, l'article L.561-10-2 I du CMF leur impose de renforcer l'intensité des mesures d'identification et de vérification de l'identité du client et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif prévues à l'article L.561-5 du

même code. Elles sont également tenues de renforcer leurs mesures quant à la collecte d'informations relatives à la clientèle ainsi qu'à l'objet et à la nature de la relation d'affaires et à l'exercice d'une vigilance constante à l'égard de celle-ci, conformément à L. 561-6 du CMF. Cette intensification des mesures de vigilance est basée sur une appréciation, par les personnes assujetties elles-mêmes, du niveau du risque et de l'adéquation des mesures de vigilance mises en œuvre. Ces personnes doivent être en mesure de justifier à tout moment aux autorités de contrôle l'adéquation de ces mesures de vigilance, en application de l'article R.561-12 3° du CMF.

1052. *Établissements de crédit, entreprises d'investissement hors sociétés de gestion de portefeuille et établissements de paiement.* En ce qui concerne ces établissements, les dispositions de l'arrêté du 29 octobre 2009 modifiant le règlement n°97-02 du 21 février 1997 relatif au contrôle interne des établissements de crédit et des entreprises d'investissement hors sociétés de gestion de portefeuille contiennent des prescriptions détaillées d'application de l'article R.561-38 du CMF relatif aux procédures et mesures de contrôle interne. L'article 11.7 du règlement prévoit en particulier l'établissement d'une classification des risques qui s'appuie sur une cartographie qui :

- a) couvre toutes les activités susceptibles d'exposer l'entreprise à des risques dans le domaine de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, notamment :
 - les opérations avec les personnes politiquement exposées ;
 - les activités de correspondance bancaire, d'encaissement ou d'escompte de chèque et de distribution d'instruments financiers ;
 - les activités de gestion de fortune ;
 - les activités exercées avec des États ou territoires mentionnés par une instance internationale intervenant en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme parmi ceux dont la législation ou les pratiques font obstacle à celle-ci, ou par l'intermédiaire d'implantations dans ces États ou territoires ;
 - les activités exercées avec des États ou territoires qui n'ont pas conclu avec la France de convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales permettant l'accès aux renseignements bancaires ou par l'intermédiaire d'implantations dans ces États ou territoires.
- b) prend en compte les informations et les déclarations diffusées par l'instance internationale de concertation et de coordination en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et par le ministre chargé de l'économie ;
- c) prend en compte les informations reçues du service à compétence nationale Tracfin, notamment celles concernant les mécanismes de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme communiquées en application de l'article L.561-35 du CMF ;
- d) évalue le niveau de risque des différents produits ou services offerts, des modalités ou des conditions particulières des opérations effectuées, des canaux de distribution utilisés ainsi que des caractéristiques de la clientèle ciblée ;
- e) est mise à jour selon une fréquence régulière, à la suite en particulier de tout événement affectant significativement les activités, les clientèles et les implantations.

1053. Les procédures des établissements assujettis au règlement n° 97-02 tiennent compte des risques identifiés par la classification des risques prévue à l'article 11-7 3 de ce même règlement. Dans ce cadre, les professionnels doivent donc établir leur propre politique de gestion des risques élevés et préciser les mesures renforçant l'intensité de leurs vigilances en fonction du risque que présente le client, le produit ou la transaction dans leurs procédures internes et dispositifs de contrôle des risques, sous la surveillance de l'autorité de contrôle. Les relations d'affaires avec des personnes non résidentes figurent parmi les cas pour lesquels une attention accrue est attendue.

1054. *Organismes d'assurance.* Concernant les organismes d'assurance, les dispositions de l'article A.310-8 introduites dans le Code des assurances par l'arrêté du 29 décembre 2009 fixant les conditions de mise en œuvre des procédures et dispositifs de contrôle du risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme énoncent des prescriptions détaillées d'application de l'article R.561-38 du CMF en ce qui concerne la classification des risques et les procédures. L'article A.310-8 prévoit en particulier l'obligation pour les entreprises concernées de se doter d'un dispositif d'identification, d'évaluation, de gestion et de contrôle des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme. Il impose à cet effet l'établissement d'une classification et d'une évaluation des risques.

1055. Conformément à cet article A.310-8 I du Code des assurances, la classification des risques des entreprises d'assurances doit couvrir :

- a) les opérations avec les personnes politiquement exposées visées à l'article R.561-18 du CMF,
- b) les activités exercées par des filiales ou établissements dans les États ou territoires dont les insuffisances de la législation ou les pratiques font obstacle à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, mentionnés au paragraphe VI de l'article L. 561-15 du CMF ;
- c) les activités exercées par des filiales ou établissements dans les États ou d'État faisant l'objet de mesures restrictives spécifiques prises en application des règlements du Conseil de l'Union européenne ou du gel des avoirs.

1056. Le même article du Code des assurances précise également que l'évaluation des risques par les entreprises d'assurances doit porter sur : (1) les différents produits ou services proposés, leur mode de commercialisation, la localisation ou les conditions particulières des opérations, ainsi que les caractéristiques de la clientèle ; (2) et les activités de gestion des contrats, y compris celles qui ont été externalisées.

1057. Cette classification et cette évaluation des risques doivent être mises à jour de façon régulière et à la suite en particulier de tout évènement affectant significativement les activités, les clientèles, les filiales ou établissements.

1058. Conformément à l'article A.310-8 II du même Code, afin de veiller à la maîtrise du risque de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme, les procédures écrites des entreprises d'assurances doivent comporter, selon des modalités adaptées à leur organisation et tenant compte de leur appartenance éventuelle à un groupe:

- a) les modalités d'acceptation des nouveaux clients, en particulier des personnes politiquement exposées (article R.561-18 du CMF) ;

- b) les diligences en matière d'identification du client, et le cas échéant du bénéficiaire effectif, notamment lorsqu'elles ont recours à un tiers introducteur (article L.561-7 du même code) pour entrer en relation avec un client dans les conditions prévues à l'article R.561-13 du même code;
- c) les mesures de vigilance renforcée à mettre en œuvre dans les situations suivantes :
- la relation d'affaire est nouée à distance,
 - le client est une personne politiquement exposée,
 - le produit ou l'opération est de nature à favoriser l'anonymat,
 - le client est une personne physique ou morale établie ou enregistrée dans un État ou un territoire dont les insuffisances de la législation ou les pratiques font obstacle à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme,
 - le risque de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme présenté par un client, un produit ou une transaction paraît élevé à l'entreprise d'assurance,
 - l'opération requiert un examen renforcé en vertu de l'article L561-2 II du CMF du fait qu'il s'agit d'une opération particulièrement complexe ou d'un montant inhabituellement élevé ou ne paraissant pas avoir de justification économique ou d'objet licite;
- d) les modalités de suivi et d'actualisation de l'identité et des éléments d'identification de leur client précédemment obtenus, lorsqu'il existe de bonnes raisons de penser que ces éléments d'information ne sont plus exacts ou pertinents, et pour veiller à conserver, pendant toute la durée de la relation d'affaires, une connaissance adéquate de leur client;
- e) les mesures de vigilance et notamment les éléments nécessaires à une connaissance adéquate de la relation d'affaire et le cas échéant du bénéficiaire effectif, à mettre en œuvre au regard des autres risques identifiés par la classification ;
- f) la fréquence de la mise à jour des éléments pour conserver une connaissance adéquate du client et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif.

1059. *Sociétés de gestion.* Le règlement général de l'AMF précité du 20 octobre 2009 prévoit que les sociétés de gestion de portefeuille doivent mettre en place des systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme (article 315-51 du RGAMF). De plus, pour mettre en place lesdits systèmes d'évaluation et de gestion, les sociétés de gestion de portefeuille doivent élaborer et mettre régulièrement à jour une classification des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme présentés par les services qu'elles fournissent. Elles sont tenues d'évaluer leur degré d'exposition à ces risques en fonction, notamment, des conditions et des modalités selon lesquelles ces services sont fournis ainsi que des caractéristiques des clients (article 315-54 du RGAMF).

1060. En fonction du niveau de risque qu'elle a identifié, la société de gestion de portefeuille doit appliquer des procédures internes afin de mettre en œuvre les mesures de vigilances appropriées, conformément aux dispositions de l'article 315-55 du RGAMF, et, le cas échéant des mesures de vigilance renforcées. Ces dispositions sont également applicables aux sociétés de gestion de FCC, de SCPI, de SEF et aux conseillers en investissements financiers.

1061. En outre, les "lignes directrices précisant certaines dispositions du règlement général en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme" publiées le 15 mars 2010 par l'AMF contiennent une liste non exhaustive d'indicateurs qui peuvent être pertinents pour établir la cartographie des risques des sociétés de gestion susdites. Cette liste comprend :

- a) des indicateurs relatifs aux caractéristiques de l'entreprise assujettie elle-même, d'une part, (notamment, types de services fournis ou d'opérations proposées et de produits proposés, les activités exercées, les modalités de commercialisation des produits ou services et de prestation des services, les implantations géographiques de l'entreprise) et
- b) des indicateurs relatifs aux caractéristiques des clients et des relations d'affaires, d'autre part (personnes physiques ou entités se présentant sous forme de structures plus ou moins complexes, favorisant ou non l'anonymat; clients agissant pour compte propre ou pour le compte de tiers; personnes politiquement exposées; clients non présents physiquement; clients durables ou de clients occasionnels; activités professionnelles ou économiques du client, sa situation financière et patrimoniale, ses antécédents financiers; sa nationalité; l'origine de son patrimoine; le montant, la nature et le volume des opérations envisagées ou effectuées; la provenance et la destination des fonds; les tendances du client en matière d'investissement; la justification économique de la relation d'affaires; la durée de celle-ci; l'intervention d'intermédiaires entre le client et le professionnel).

1062. S'agissant des dépositaires centraux d'instruments financiers et des systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers des dispositions similaires sont applicables (articles 550-10 et 560-13 du RGAMF).

1063. *Mesures de vigilance complémentaires spécifiquement prescrites par le CMF.* Outre les situations de risque élevé que les organismes financiers eux-mêmes identifient par application de leur classification des risques, l'article L.561-10 du CMF énumère des situations dans lesquelles les établissements assujettis sont tenus d'appliquer des mesures de vigilance complémentaires, en sus des mesures ordinaires prévues aux articles L.561-5 et L.561-6 du CMF. Tel est le cas lorsque :

- a) le client n'est pas physiquement présent aux fins de l'identification ;
- b) le client est une personne politiquement exposée (cf. infra Recommandation 6) ;
- c) le produit ou l'opération favorisent l'anonymat de celle-ci. Pour rappel, l'article R.561-19 du CMF précise que sont notamment visés les bons et titres anonymes ainsi que les opérations portant sur ces bons et titres anonymes (également visés à l'article L.561-14-1 du CMF) ;
- d) les opérations pour compte propre ou pour compte de tiers effectuées avec des personnes physiques ou morales, y compris leurs filiales ou établissements, domiciliées ou établies dans un État ou un territoire dont les insuffisances de la législation ou les pratiques font obstacle à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

1064. Les mesures de vigilance complémentaires applicables sont précisées dans la partie réglementaire du CMF, à l'article R.561-20. Dans les cas précités, les personnes assujetties sont ainsi tenues d'appliquer, en sus des mesures ordinaires prévues aux articles L. 561-5 et L. 561-6 du CMF, au moins une mesure parmi les mesures de vigilance complémentaires suivantes :

- 1° Obtenir des pièces justificatives supplémentaires permettant de confirmer l'identité de la personne avec laquelle elles sont en relation d'affaires ;

- 2° Mettre en œuvre des mesures de vérification et de certification de la copie de la pièce officielle d'identité ou de l'extrait de registre officiel, s'agissant d'une personne morale, par un tiers indépendant de la personne à identifier ;
- 3° Exiger que le premier paiement des opérations soit effectué en provenance ou à destination d'un compte ouvert au nom du client auprès d'un organisme financier, autre qu'un changeur manuel, établi en France, dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ;
- 4° Obtenir une confirmation de l'identité du client de la part d'un tel organisme financier, cette confirmation devant être adressée directement par cet organisme à la personne ou à l'organisme français demandant l'identification. Elle doit préciser le nom et les coordonnées du représentant de la personne l'ayant délivrée. Cette confirmation peut également être obtenue d'une des personnes susmentionnées établies sur le territoire d'un pays tiers imposant des obligations équivalentes en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, qui est en relation d'affaires suivie avec la personne mentionnée à l'article L. 561-2 établie dans un État membre de l'Union européenne ou dans un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen.

1065. De surcroît, lorsque l'organisme financier est sollicité en vue de l'ouverture d'un compte, l'article R.561-20 II du CMF lui impose, d'une part, d'exiger que le premier paiement soit effectué en provenance ou à destination d'un compte ouvert au nom du client auprès d'un autre organisme financier autre qu'un changeur manuel, établi en France, dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen et, d'autre part, de mettre en œuvre une deuxième mesure de vigilance complémentaire choisie parmi les autres mesures énumérées à l'article R.561-20 I du CMF.

1066. Par application de l'article L.561-10-2 II du CMF, les personnes assujetties sont tenues par ailleurs de procéder à un examen renforcé de toute opération particulièrement complexe ou d'un montant inhabituellement élevé ou ne paraissant pas avoir de justification économique ou d'objet licite. Dans ce cas, ces personnes se renseignent auprès du client sur l'origine des fonds et la destination de ces sommes ainsi que sur l'objet de l'opération et l'identité de la personne qui en bénéficie. L'article R.561-22 du CMF précise que les résultats de cet examen renforcé doivent être consignés par écrit et conservés selon les modalités prévues à l'article L.561-12 du CMF.

1067. Concernant les trusts, l'article L.561-15 IV du CMF prévoit une obligation de déclaration de soupçon dans les cas où l'identité du donneur d'ordre ou du bénéficiaire effectif ou du constituant d'un fonds fiduciaire ou de tout autre instrument de gestion d'un patrimoine d'affectation reste douteuse malgré les diligences effectuées conformément à l'article L.561-5 du CMF. Aussi, il est attendu des établissements qu'ils recueillent des informations suffisantes à l'effet de vérifier qu'il est satisfait à ces conditions.

1068. *Conclusion.* Le nouveau cadre légal et réglementaire élaboré en 2009 apparaît, pour l'essentiel, rencontrer de la sorte l'exigence de mesures renforcées dans les cas qui relèvent des catégories à plus haut risque. Ces dispositions apparaissent détaillées, combinant une approche par les risques sous la responsabilité des organismes et personnes assujetties elles-mêmes et sur la base de la classification des risques qu'ils sont tenus d'élaborer, d'une part, et une approche normative consistant dans l'énumération, par la législation et la réglementation de situations que les personnes et organismes assujettis sont tenus de considérer comme caractérisées par un niveau de risque supérieur à la normale.

1069. L'on notera toutefois que les mesures complémentaires énoncées à l'article R.561-20 I du CMF et qui doivent être mises en œuvre dans le cas de relations d'affaires ou d'opérations qualifiées à risques

concernent essentiellement le processus d'identification et de vérification de l'identité des personnes impliquées dans la relation d'affaires, mais ne couvrent pas systématiquement un renforcement obligatoire de la surveillance ultérieure des opérations effectuées (pendant le déroulement de la relation d'affaires) pour tenir compte du risque élevé associé à ces situations.

1070. Antérieurement à l'entrée en vigueur de ce nouveau cadre légal et réglementaire, le règlement 91-07 du 15 février 1991 fournissait déjà les bases, quoi que plus succinctes, d'une obligation de renforcement des mesures de vigilance pour les catégories de risques plus élevés. Entraient dans le champ d'application de ce règlement, les établissements de crédit, les changeurs manuels, le Trésor public, la Banque de France, les services financiers de La Poste, l'institut d'émission des départements d'outre-mer, l'institut d'émission d'outre-mer et la Caisse des dépôts et consignations. En conséquence, si les nouvelles dispositions ont amplement précisé et détaillé ce dispositif antérieur, elles ne créent par un cadre totalement nouveau pour ces organismes.

1071. S'agissant en revanche du secteur des sociétés de gestion et de celui des assurances, cette approche constitue une innovation introduite à l'occasion de la réforme de 2009. Comme indiqué précédemment, l'article 19 de l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009, précitée, énonce que les personnes et organismes assujettis doivent appliquer les nouvelles obligations de vigilance à leur clientèle existante dans les meilleurs délais appréciés en fonction des risques, et au plus tard dans un délai d'un an à compter de la publication du dernier des décrets prévus pour l'application de ces articles, c'est-à-dire, au plus tard, le 4 septembre 2010 (cf. infra). Tel est notamment le cas des nouvelles mesures de vigilance renforcée dans le cas de risques accrus.

1072. Le critère C.5.8 n'est pas entièrement rempli en ceci que les mesures de vigilance complémentaires qui doivent être mises en œuvre dans le cas de relation d'affaires ou d'opération qualifiée à risque ne couvrent pas systématiquement un renforcement obligatoire de la surveillance pendant le déroulement de la relation d'affaires. De plus, l'effectivité de la mise en œuvre des mesures existantes ne peut pas être appréciée en ce qui concerne notamment le secteur des sociétés de gestion et de celui des assurances.

Mesures de vigilance réduite ou simplifiée (C.5.9)

Clients et produits à faible risque

1073. L'article L.561-9 I CMF autorise les organismes financiers à réduire l'intensité de leurs obligations de vigilance énoncées à l'article L.561-6 du CMF, lorsque le risque de blanchiment ou de financement du terrorisme que présente le client, le produit ou la nature de la relation d'affaires leur paraît faible. Il est à noter que cet allègement porte sur l'obligation de l'organisme financier de recueillir des informations relatives à l'objet et à la nature de la relation d'affaires et sur l'obligation de vigilance constante visant à s'assurer que les opérations du client sont cohérentes avec la connaissance actualisée que l'organisme financier a de ce dernier (ces obligations sont celles visées à l'article L.561-6 du CMF).

1074. L'article L. 561-9 II du CMF poursuit en précisant que les professions assujetties ne sont pas soumises aux obligations des articles L.561-5 (obligations d'identification et de vérification de l'identité du client et bénéficiaire effectif) et L.561-6 (obligations relatives à l'objet et nature de la relation d'affaires et obligation de vigilance constante) pour autant qu'il n'existe pas de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement de terrorisme dans les cas suivants : (1) pour les clients ou produits qui présentent un faible risque de blanchiment de capitaux ou de financement de terrorisme, dont la liste est définie par décret ; (2) lorsque le client est un organisme financier, à l'exception des changeurs manuels, établi en France, dans un

autre État membre de l'Union européenne ou dans un pays tiers imposant des obligations équivalentes en matière de LAB/CFT, dont la liste est définie par l'arrêté du 21 juillet 2006 du ministre de l'économie.

1075. Lorsque les professionnels assujettis font application des dérogations prévues par l'article L.561-9 II du CMF, ces professionnels doivent recueillir des informations suffisantes sur leur client et le produit offert à l'effet de vérifier qu'ils satisfont aux conditions prévues par la réglementation (article R.561-17 II du CMF). Ainsi, les termes de la dérogation utilisés à l'article L.561-9 II imposent de procéder à une évaluation du risque, notamment pour s'assurer qu'il n'existe pas de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Les autorités considèrent que cela implique aussi de prendre certaines mesures de vigilance tant pour les clients que pour les produits listés (même si parmi les produits listés, un certain nombre paraît exclure tout risque de blanchiment : cf. les produits d'assurance santé, qui ne sont d'ailleurs pas couverts par les recommandations du GAFI) pour vérifier le respect des limites posés par le législateur. Les autorités françaises précisent ainsi que le client est, dans chaque cas, identifié par l'organisme financier, soit pour vérifier que le client remplit bien les conditions requises pour bénéficier de la dérogation, soit parce que le produit à faible risque tel que listé à l'article R.561-16 du CMF donne lieu à la conclusion d'un contrat dans lequel l'identité du client est déclinée et vérifiée (par ex, crédit à la consommation) et suppose le versement de sommes depuis un compte bancaire ouvert au nom du client auprès d'un organisme financier établi dans un pays de l'UE ou partie à l'accord sur l'EEE. Pourtant, le GAFI a estimé dans le contexte d'autres évaluations mutuelles que la nécessité de recueillir des informations suffisantes ne peut pas être interprétée comme la conduite de mesures d'identification ou de vérification telles que prévues à la Recommandation 5. Dans tous les cas, il serait souhaitable que la notion « d'informations suffisantes » soit davantage explicitée par les autorités. Si de telles clarifications apparaissent nécessaires tant en ce qui concerne les clients à faibles risques (cf. infra, article R.561-15 du CMF) qu'à l'égard des produits à faibles risques (cf. infra, article R.561-16 du CMF), elles apparaissent encore plus souhaitables dans ce dernier cas afin d'éviter que les dispositions du CMF les concernant puissent être interprétées comme une autorisation de ne procéder à aucune identification quelconque du client qui ne serait pas compatible avec l'interdiction des comptes ou relations d'affaires anonymes (cf. C.5.1. supra). De plus, les autorités devraient également veiller à ce que les institutions financières comprennent ce qu'il est attendu d'elles pour déterminer « qu'il n'existe pas de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement de terrorisme » dans le contexte de l'article L.561-9-II. Dans le cadre des formations délivrées aux professionnels, l'AMF indique qu'elle s'attache à préciser, en outre, les diligences minimales devant être mises en œuvre dans les cas de risque faible définis par la loi et en l'absence de tout soupçon. Elle recommande aux professionnels de vérifier soigneusement que toutes les conditions de la dérogation aux obligations de LAB/CFT sont remplies, de s'assurer que le client ne présente pas un risque élevé à d'autres titres (par exemple une sanction prononcée par son autorité compétente).

1076. L'article R.561-15 du CMF contient la liste limitative des clients à faibles risques visés à l'article L.561-9-II. Sont concernés :

1° le client ou, le cas échéant, le bénéficiaire effectif de la relation d'affaires, est :

- a) un organisme financier, à l'exception des changeurs manuels, établi en France, dans un autre État membre de l'Union européenne, dans un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou dans un pays tiers imposant des obligations équivalentes en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et figurant sur la liste prévue au 2° du II de l'article L. 561-9 du CMF ;
- b) une société cotée dont les titres sont admis à la négociation sur au moins un marché réglementé en France ou dans un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou dans un pays tiers imposant des exigences de publicité compatibles avec la législation communautaire ;

c) une autorité publique ou un organisme public, désigné comme tel en vertu du traité sur l'Union européenne, des traités instituant les Communautés, du droit communautaire dérivé, du droit public d'un État membre de l'Union européenne ou de tout autre engagement international de la France, et qu'il satisfait aux trois critères suivants :

- i) son identité est accessible au public, transparente et certaine ;
- ii) ses activités, ainsi que ses pratiques comptables, sont transparentes ;
- iii) il est soit responsable devant une institution communautaire ou devant les autorités d'un État membre, soit soumis à des procédures appropriées de contrôle de son activité ;

2° le bénéficiaire effectif des sommes déposées sur les comptes détenus pour le compte de tiers par les notaires, les huissiers de justice ou les membres d'une autre profession juridique indépendante établis en France, dans un État partie à l'accord sur l'EEE ou dans un pays tiers imposant des obligations équivalentes en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et figurant sur la liste des pays tiers équivalents. Dans ce cas néanmoins, la dérogation est soumise à la condition complémentaire que les informations relatives à l'identité du bénéficiaire effectif soient mises à la disposition de l'organisme financier dépositaire lorsqu'il en fait la demande.

1077. Certains de ces clients ont été considérés par le GAFI comme des clients présentant des risques faibles de BC ou FT (article R.561-15 1° b) et c), d'autres pas (article R.561-15 1° a) et 2°). En effet, les organismes financiers européens (visés à l'article R.561-15 1° a) sont qualifiés de client à faible risque sur la base de la présomption de conformité des régimes de LAB/CFT sans qu'elle ne repose sur une analyse de cette conformité. Il en va de même les bénéficiaires effectifs de compte collectifs visés à l'article R.561-15 2°.

1078. La liste des produits visés à l'article L.561-9-II du CMF est codifiée à l'article R.561-16 du même code. Elle comprend :

1° les contrats et opérations d'assurance suivants :

- les contrats d'assurance vie dont la prime annuelle ne dépasse pas 1 000 euros ou dont la prime unique ne dépasse pas 2 500 euros
- les opérations d'assurance couvrant les risques accidents et maladie,
- les contrats collectifs d'assurance souscrits par un employeur au profit de ses salariés pour les risques portant atteinte à l'intégrité physique de la personne ou liés à la maternité ou les risques d'incapacité de travail ou d'invalidité ou risque chômage, les autres contrats collectifs et les contrats individuels,
- les contrats ayant pour objet la garantie du remboursement d'un emprunt,
- les opérations d'assurance couvrant les véhicules (terrestres, ferroviaires, aériens, maritimes, lacustres et fluviaux), le transport des marchandises, l'incendie, l'explosion, la tempête et les autres éléments naturels, l'énergie nucléaire, l'affaissement de terrain, les autres dommages aux biens tels que le vol, le dommage causé par la grêle et la gelée, la responsabilité civile des véhicules terrestres automoteurs aériens, maritimes, lacustres et fluviaux, la responsabilité civile générale, le crédit, la

caution, les pertes pécuniaires diverses telles que les risques emploi, perte de bénéfice, perte de loyers ou de revenus...), la protection juridique et l'assistance.

- Ces opérations sont toutefois limitées à un montant fixé par un arrêté du Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi du 10 novembre 2009, définissant les modalités d'exécution des obligations de vigilance simplifiées relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et modifiant le code des assurances, le code de la mutualité et le code de la sécurité sociale. En ce qui concerne les seuils au-delà desquels les entreprises d'assurance doivent mettre en place des vigilances adaptées au risque, cet arrêté pris en application de l'article R.561-8 II 3° les fixe à 3 000 EUR de prime par an et par contrat pour les risques automobiles, et à 10 000 EUR pour les autres branches d'assurance.
 - Il est aussi à noter que l'exonération des devoirs de vigilance ne s'applique pas aux grands risques définis à l'article L.111-6 du code des assurances. L'approche par les risques par les professionnels concernés sous le contrôle de l'ACP, est applicable à ces opérations complexes donnant droit à des indemnisations de montant important.
 - les contrats d'assurance-retraite qui ne comportent pas de clause de rachat, ne peuvent être utilisés en garantie et dont la sortie est faite en rente au moment du départ à la retraite. Il s'agit des assurances temporaires décès, des rentes viagères différées sans contre-assurance ne pouvant comporter de rachat, des contrats d'assurance de groupe en cas de vie dont les prestations sont liées à la cessation d'activité professionnelle etc. ;
- 2° la monnaie électronique, pour autant que la capacité maximale du support ne soit pas supérieure à 250 euros si le support ne peut pas être rechargé ou, si le support peut être rechargé, pour autant qu'une limite de 2 500 euros soit fixée pour le montant total des opérations sur une année civile. Toutefois, dès qu'une demande de remboursement porte sur un montant unitaire ou sur un montant global d'au moins 2 500 euros au cours de la même année civile, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 sont tenues de respecter les obligations prévues aux articles L. 561-5 et L. 561-6 ;
- 3° les financements d'actifs physiques dont la propriété n'est pas transférée au client ou ne peut l'être qu'à la cessation de la relation contractuelle et dont le loyer financier ne dépasse pas 15 000 euros hors taxes par an, que la transaction soit effectuée en une seule opération ou en plusieurs opérations apparaissant comme liées et sous réserve que le remboursement soit effectué exclusivement par un compte ouvert au nom du client auprès d'une personne mentionnée aux 1° à 6° de l'article L. 561-2 établie dans un État membre de l'Union européenne ou dans un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ;
- 4° les opérations de crédit à la consommation prévues aux articles L.311-1 et suivants du code de la consommation, pour autant qu'elles ne dépassent pas 4 000 euros et sous réserve que le remboursement de ce crédit soit effectué exclusivement par un compte ouvert au nom du client auprès d'une personne mentionnée aux 1° à 6° de l'article L. 561-2 établie dans un État membre de l'Union européenne ou dans un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ;
- 5° les sommes versées sur un plan d'épargne d'entreprise, à l'exception des versements volontaires des bénéficiaires d'un plan d'épargne salariale, lorsque ces versements dépassent 8 000 euros ou qu'ils ne sont pas effectués à partir d'un compte ouvert au nom du bénéficiaire ou de son employeur auprès d'une personne mentionnée aux 1° à 6° de l'article L. 561-2 établie dans un État membre de l'Union Européenne ou dans un État partie à l'accord sur l'Espace Économique Européen ;
- 6° les sommes versées sur un plan d'épargne pour la retraite collectif, à l'exception des versements

volontaires des bénéficiaires d'un plan d'épargne salariale, lorsque ces versements dépassent 8 000 euros ou qu'ils ne sont pas effectués à partir d'un compte ouvert au nom du bénéficiaire ou de son employeur auprès d'une personne mentionnée aux 1° à 6° de l'article L. 561-2 établie dans un État membre de l'Union Européenne ou dans un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ;

7° les comptes-titres aux fins de bénéficiaire d'une augmentation de capital réservée, d'actions gratuites, d'options de souscription ou d'achat d'action attribuées et pour autant qu'ils ne dépassent pas une valeur de 15 000 euros.

1079. Les autorités ont signalé que les produits mentionnés à l'article R.561-16 du CMF ont été retenus sur la base des critères énumérés au paragraphe 3 de l'article 3 de la directive 2006/70/CE de la Commission du 1^{er} août 2006 portant mesures de mise en œuvre de la directive 2005/60/CE, en particulier : l'existence d'une base contractuelle écrite et la fixation d'un plafond prédéterminé. La France a adopté les critères de la directive en la matière. Cependant, les autorités indiquent qu'il n'y a pas eu d'application mécanique des plafonds autorisés par la directive européenne, mais au contraire une approche conservatrice et adaptée au contexte français. Il a été également signalé aux évaluateurs que les produits susvisés ont également été retenus sur la base des déclarations de soupçon transmises à Tracfin, et des analyses typologiques de ce dernier. En particulier, les autorités soulignent que l'existence, dans tous les cas, d'un contrat écrit garantit que des diligences d'identification du client ont été effectuées, même si ces diligences ne sont pas toujours poussées au-delà des obligations de vigilance normales. En outre, dans tous les cas également, il existe un lien direct entre le client et le produit concerné : c'est ce lien direct qui caractérise le faible risque structurel que ce produit soit utilisé à des fins de blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme. Enfin, le dispositif est complété par des plafonds de dérogation en tant que de besoin. Toutefois, les autorités précisent que cette analyse des risques n'a pas été formalisée. Elle n'a dès lors pas pu être communiquée aux évaluateurs.

1080. Les listes ci-dessus de clients et produits qualifiés à faible risque par les dispositions légales et réglementaires sont exhaustives. Aucun autre cas de dérogation objective ne peut donc être appliqué par les personnes assujetties, sans préjudice de la possibilité qui leur est ouverte de procéder à une évaluation individualisée du risque leur permettant de conclure que celui-ci est faible (*cf. supra*, article L.561-9 I du CMF).

1081. *Conclusion.* Dans le cadre des dérogations prévues à l'article L.561-9 II, la nécessité qui pèse sur les professionnels de recueillir des informations suffisantes sur leur client et leur produit et de s'assurer qu'il n'existe pas de soupçon de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, n'est pas considérée par le GAFI comme équivalente à l'obligation de prendre mesures d'identification ou de vérification simplifiées mais comme une dérogation à ces obligations.

1082. La dérogation applicable aux organismes financiers, à l'exception des changeurs manuels, établis en France, dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen pour autant qu'il n'existe pas de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement de terrorisme repose sur une présomption de conformité adéquate de ces pays avec la norme du GAFI sans autre forme d'évaluation des risques. Ceci n'est pas appropriée ni conforme à l'approche par les risques définie par le GAFI (*cf. infra* para 960 et suivant). En ce qui concerne les États tiers imposant des obligations équivalentes en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et figurant sur la liste prévue au 2° du II de l'article L. 561-9 du CMF (et non révisée depuis 2006), la France n'a pas eu recours à une méthodologie claire et lisible des critères utilisés à cette fin. En ce sens également, les dérogations prévues à l'article L.561-9 II ne sont pas en conformité avec la norme du GAFI.

Bénéficiaires effectifs de clients à faible risque

1083. Une mesure complémentaire de simplification des devoirs de vigilance en raison du faible risque est en outre prévue à l'article R.561-8 du CMF. Afin de faire face à des difficultés pratiques liées à la collecte d'un document ou d'un justificatif pour vérifier l'identité des bénéficiaires effectifs du client, cette disposition précise qu'au titre des « mesures raisonnables », et pour autant que le risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme soit faible, l'obligation, pour une personne assujettie, d'identifier le bénéficiaire effectif de la relation d'affaires est réputée satisfaite lorsque le client relève d'une des catégories suivantes :

1. un organisme financier (autre qu'un changeur manuel) établi ou ayant son siège social en France, dans un autre État membre de l'Union européenne, dans un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou dans un pays tiers imposant des obligations équivalentes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et figurant sur la liste des pays tiers équivalents (*cf. infra*) ;
2. une filiale d'un organisme financier (autre qu'un changeur manuel) ayant son siège social dans l'un des États mentionnés au 1° et à la condition que la société mère atteste à la fois qu'elle vérifie que sa filiale procède à l'identification du bénéficiaire effectif et qu'elle a accès aux éléments d'identification réunis par sa filiale ;
3. un organisme financier (autre qu'un changeur manuel) qui ne satisfait pas aux conditions ci-dessus, si la personne soumise à l'obligation d'identifier s'assure que ce client met en œuvre des procédures d'identification équivalentes à celles qui sont appliquées dans les États membres de l'Union européenne et qu'elle a accès aux éléments d'identification des bénéficiaires effectifs. Toutefois, l'obligation d'identifier le bénéficiaire effectif ne peut pas être réputée satisfaite si ce client est établi ou a son siège social dans un pays qui a fait l'objet d'une décision de la Commission européenne constatant qu'il n'impose pas d'obligations d'identification équivalentes à celles des États membres de l'Union européenne, ou qui a été mentionné par une instance internationale intervenant en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme parmi ceux dont la législation ou les pratiques font obstacle à celle-ci.
4. un organisme de placements collectifs, une société de gestion ou une société de gestion de portefeuille le représentant, qui sont agréés par l'autorité compétente d'un État membre de l'Union européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou d'un pays tiers imposant des obligations équivalentes en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et figurant sur la liste des pays tiers équivalents (*cf. infra*), dès lors que la personne soumise à l'obligation d'identifier s'est assurée de l'existence de cet agrément.

1084. La mise en œuvre de l'article R.561-8 du CMF obéit à deux critères cumulatifs : (1) le risque de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme doit être faible (et cela doit pouvoir être démontré); et (2) le client de l'organisme financier doit satisfaire au descriptif réalisé à l'un des quatre alinéas de l'article. La conformité de ces dérogations avec la norme du GAFI (critère 5.9 de la Méthodologie d'évaluation : « *dans certains cas, néanmoins, le risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme est plus faible, les informations sur l'identité du client et sur le bénéficiaire effectif de ce dernier sont publiques ou il existe ailleurs, dans les systèmes nationaux, des contrôles appropriés* ») n'est pas établie pour plusieurs des hypothèses visées à l'article R.561-8 du CMF (alinéas 1, 3 et 4). Seule l'existence de contrôles appropriés dans les systèmes nationaux est vérifiée dans les cas visés

à l'alinéa 2. Ainsi les mesures introduites à l'article R.561-8 de sont pas toutes en conformité avec la norme du GAFI. Le critère C.5.9 est imparfaitement rempli.

Mesures de vigilance simplifiée ou réduites vis-à-vis de clients résidant dans un autre pays (C.5.10)

1085. L'article L.561-9 II du CMF formule une dérogation aux obligations d'identification et de vigilance prévues aux articles L.561-5 et L.561-6 à l'égard de certains clients ou produits qui présentent un faible risque. Sont notamment visés les clients qui sont des personnes -organismes financiers- mentionnées aux 1° à 6° de l'article L. 561-2 du CMF, établies ou ayant leur siège en France, dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans un pays tiers imposant des obligations équivalentes de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (en ce qui concerne la liste des "pays tiers équivalents : cf. supra).

1086. S'agissant d'identifier les pays tiers à l'Union Européenne et à l'Espace Économique Européen qui sont considérés comme "équivalents" au sens des dispositions ci-dessus, la liste en a été fixée par un arrêté du 21 juillet 2006 du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. Elle comprend l'Afrique du Sud, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, le Canada, les États-Unis, la Fédération de Russie, Hong Kong, le Japon, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, Singapour, la Suisse et la Turquie. Cette liste de "pays tiers équivalents" a été établie avant que ne soit établie la liste de pays tiers établie à l'échelon européen (cf. supra).

1087. Les lignes directrices publiées par la Commission bancaire en janvier 2010, à l'issue d'une concertation avec les professionnels, précisent que « en ce qui concerne le client, personne mentionnée aux 1° à 6° de l'article L.561-2 du CMF située dans l'UE, l'EEE ou un pays tiers équivalent, une attention particulière est attendue si ce dernier vient de faire l'objet d'une sanction rendue publique pour des défaillances significatives de son dispositif LAB/CFT par l'autorité compétente ». Même si ces lignes directrices vont dans le bon sens, cela ne semble néanmoins pas suffisant. En effet, les évaluateurs ont estimé que la catégorisation systématique de tous les États membres de l'UE ou de l'EEE comme appliquant de manière adéquate la norme du GAFI (et sans autre forme d'évaluation des risques) n'est pas appropriée ni conforme à l'approche par les risques définie par ce dernier. De plus, il semble que les autorités françaises n'ont pas développé de méthodologie claire et lisible de critères servant à identifier les pays tiers dit équivalents. Le critère C.5.10 est à ce titre imparfaitement rempli.

Mesures simplifiées de vigilance et soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme (C.5.11)

1088. Outre l'obligation d'identifier les clients occasionnels, conformément à l'article L.561-5, alinéa 2, dans les circonstances précisées à l'article R.561-10 II, 1° à 3°, du CMF, c'est-à-dire en raison du montant ou de la nature de l'opération, le même article L.561-5, alinéa 2 du CMF prévoit que les personnes assujetties sont tenues d'identifier leurs clients occasionnels lorsqu'elles soupçonnent que l'opération pourrait participer au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme. L'article R.561-10 II, 4°, du CMF impose également d'identifier les clients occasionnels, quel que soit le montant de l'opération, pour les sommes et les opérations pour lesquelles les personnes et organismes assujettis sont tenus de transmettre une déclaration de soupçon à Tracfin. Ces dispositions s'opposent ainsi à l'application des mesures de vigilance simplifiées dès l'instant où une opération occasionnelle suscite des soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

1089. En ce qui concerne les clients avec lesquels des relations d'affaires sont nouées, lorsque les organismes financiers décident, sur la base d'une évaluation individualisée du risque, de réduire l'intensité des mesures de vigilance conformément à l'article L.561-9 I du CMF, ils sont tenus de justifier auprès des

autorités de contrôle que l'étendue des mesures de vigilance est appropriée aux risques. Une telle justification des mesures simplifiée n'est pas possible dès l'instant où surgit un soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

1090. De plus, l'article L.561-9 II du CMF exclut explicitement que les organismes financiers puissent mettre en œuvre les mesures simplifiées de vigilance permises par cette même disposition en raison du faible risque déduit des caractéristiques du client ou du produit, dès l'instant où il existe un soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

1091. En revanche, il convient de noter que le cadre légal et réglementaire français ne contient pas de disposition imposant explicitement de compléter les mesures simplifiées de vigilance initialement mises en œuvre lorsqu'il apparaît ultérieurement qu'une opération effectuée par le client dans le cadre de cette relation d'affaires est de nature à éveiller le soupçon de l'organisme financier.

1092. Le critère C.5.11 est rempli, bien que l'efficacité de sa mise en œuvre ne puisse pas être évaluée (l'ensemble de ces mesures ont été introduites en 2009).

Instructions des autorités compétentes concernant l'approche par les risques (C.5.12)

1093. La Commission bancaire a adopté et publié en janvier 2010 une série de lignes directrices sur des thématiques qui intègrent certains aspects de l'approche par les risques, en particulier, à l'égard des relations avec les personnes politiquement exposées, la mise en œuvre des obligations de vigilance avec des contreparties établies dans les pays tiers équivalents et la prise en compte de l'activité de gestion de fortune dans le cadre de la classification des risques. Par ces lignes directrices (qui ont été élaborées en concertation avec la profession bancaire sur des thèmes sélectionnés par les assujettis comme devant faire l'objet de spécifications¹⁸⁴), l'ACP précise utilement certaines modalités d'application et l'ampleur de certaines mesures de vigilance applicables qu'elle attend des organismes financiers en fonction des risques. Ces lignes directrices ne couvrent néanmoins pas l'ensemble des aspects relatifs à l'approche par les risques reposant sur la classification des risques dont les organismes financiers sont tenus de se doter.

1094. En ce qui concerne les sociétés de gestion qui relèvent des compétences de l'AMF, les "lignes directrices précisant certaines dispositions du règlement général en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme" publiées par cette autorité en mars 2010 contiennent des

¹⁸⁴ Par la suite, l'ACP a adopté et publié en juin 2010 des Principes d'application sectoriels relatifs à la LCB-FT pour le secteur des assurances, dont une fiche est dédiée à l'approche par les risques. Cette fiche traite notamment des critères de classification des risques liés aux contrats, d'une part, et aux clients, d'autre part, en distinguant, dans ces deux sections, les critères rendus obligatoires par le CMF lui-même et ceux qui sont laissés à la libre appréciation des organismes. Une troisième section de cette fiche traite de la classification des risques liés aux opérations, en distinguant celles qui peuvent être considérées comme un risque faible, celles pouvant justifier d'une vigilance standard, et celles présentant un risque élevé et justifiant d'une vigilance renforcée. Des principes d'application sectoriels sur les virements de fonds ont déjà été présentés en Commission consultative LCB-T, pour adoption par le Collège de l'ACP en septembre. D'autres lignes directrices sont en cours actuellement de rédaction, relativement à la tierce introduction, au bénéficiaire effectif et aux échanges d'information intra et extra-groupe, qui intègrent également l'approche par les risques.

précisions utiles pour la mise en œuvre de l'approche par les risques, notamment, une liste non exhaustive d'indicateurs qui peuvent être pertinents pour établir la classification des risques.

1095. Bien que les textes réglementaires soient très précis et très détaillés en matière de LAB/CFT, il convient d'encourager la publication plus systématique en France d'instructions à l'attention des professions assujetties, comme l'ACP s'y est engagée ainsi que l'AMF qui publiera de nouvelles lignes directrices en 2011. Le critère C.5.12 est en grande partie rempli.

Moment de la vérification (C.5.13, C.5.14 et C.5.14.1)

1096. Conformément à l'article L.561-5 I du CMF, la vérification de l'identité du client, et le cas échéant, du bénéficiaire effectif doit intervenir avant d'entrer en relation d'affaires avec le client. Concernant les clients occasionnels, l'article R.561-10 II du CMF précise que, même en l'absence de soupçon que l'opération pourrait participer au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme, les organismes assujettis sont tenus d'identifier leur client occasionnel ainsi que, le cas échéant, le bénéficiaire effectif de l'opération et de vérifier les éléments de l'identification de ceux-ci avant de réaliser l'opération ou de prêter assistance à sa préparation ou sa réalisation.

Possibilité de compléter les vérifications de l'identité du client et du propriétaire effectif après l'établissement de la relation d'affaires

1097. Lorsque le risque de blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme paraît faible, l'article L.561-5 II du CMF autorise les personnes et organismes assujettis à ne pas procéder immédiatement à la vérification de l'identité du client et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif, mais à la différer pendant l'établissement de la relation d'affaires.

1098. Les modalités d'application de cette disposition législative sont définies par l'article R.561-6 du CMF de telle manière qu'en toute hypothèse, le professionnel assujetti ne peut effectuer aucune opération ou transaction dans le cadre de la relation d'affaires sans que l'identité du client, et le cas échéant, du bénéficiaire effectif n'ait été au préalable vérifiée par le professionnel assujetti. Cette disposition réglementaire énumère en effet les cas dans lesquels les professionnels assujettis sont autorisés à reporter dans le temps l'exécution de leur obligation de vérification, et détermine comme suit, dans chacun de ces cas, la limite dans le temps jusqu'à laquelle la vérification peut être reportée :

- a) En cas d'ouverture d'un compte, la vérification de l'identité doit avoir lieu au plus tard avant la réalisation de la première opération sur ce compte.
- b) En cas de conclusion d'un contrat, la vérification de l'identité doit avoir lieu au plus tard au moment de cette conclusion ou avant le début de l'opération qui est l'objet du contrat. De plus, le professionnel assujetti qui décide de reporter l'exécution de son obligation de vérification doit être en mesure de justifier à l'autorité de contrôle sa décision par la nécessité de poursuivre la relation d'affaires déjà engagée et le faible risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.
- c) En cas de souscription d'un contrat d'assurances, la vérification de l'identité du bénéficiaire du contrat doit avoir lieu au plus tard au moment du paiement de la prestation au bénéficiaire du contrat ou au moment où celui-ci entend exercer les droits conférés par le contrat.
- d) En cas d'opération liée au financement d'actifs physiques dont la propriété n'est pas transférée ou ne l'est qu'à la cessation de la relation contractuelle, la vérification de l'identité du bénéficiaire du

contrat doit avoir lieu au plus tard au moment du paiement du premier loyer ou de la première redevance.

1099. On notera que l'autorisation de report dans le temps ne concerne pas l'exécution de l'ensemble des devoirs de vigilance imposés par l'article L561-5 I du CMF. Elle porte uniquement sur l'obligation de vérification de l'identité du client et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif, sur présentation d'un document écrit probant. Les articles L.561-5 II et R.561-6 du CMF n'autorisent en revanche pas de différer dans le temps l'exécution du devoir d'identification du client et le cas échéant, du bénéficiaire effectif. Ils n'autorisent pas davantage de différer le recueil des informations relatives à l'objet et à la nature de la relation d'affaires et de tout autre élément pertinent sur le client, conformément à l'article L.561-6 du CMF.

1100. Les évaluateurs notent que, concernant l'article R.561-6, le 2°, relatif à la conclusion d'un contrat sans autre précision, apparaît constituer une disposition d'application générale, tandis que les 1°, 3° et 4° sont applicables à certaines formes particulières de contrat (respectivement, un contrat d'ouverture de compte, un contrat d'assurance ou un contrat de leasing). L'architecture de cette disposition pourrait dès lors être utilement revue afin de clarifier cette différence et de réduire le risque d'interprétation erronée.

1101. Il convient de noter que la norme du GAFI autorise le report dans le temps de la vérification de l'identité du client *après* l'établissement de la relation d'affaires ; à ce titre, l'article L.561-5 II du CMF est plus strict, ce report n'étant autorisé que *pendant* l'établissement de la relation d'affaires (notamment la vérification de l'identité doit avoir lieu avant la réalisation de la première opération sur un compte bancaire). Les critères C.5.14 et C.5.14.1 sont remplis.

Absence de conformité satisfaisante aux obligations de vigilance relatives à la clientèle (C.5.15 et C.5.16)

1102. Lorsque la personne assujettie n'est pas en mesure d'identifier son client ou d'obtenir des informations sur l'objet et la nature de la relation d'affaires, l'article L.561-8 du CMF lui interdit d'exécuter quelque opération que ce soit, quelles qu'en soient les modalités, mais également d'établir ou de poursuivre la relation d'affaires concernée. L'article précise en outre que, lorsque le professionnel assujetti n'a pas été en mesure d'identifier son client ou d'obtenir des informations sur l'objet et la nature de la relation d'affaires et que celle-ci a néanmoins été établie en application du II de l'article L. 561-5 du CMF, le professionnel doit y mettre un terme.

1103. L'article R.561-14 du CMF précise en outre que dans un tel cas de figure, l'institution financière effectue, le cas échéant, une déclaration de soupçon auprès du service TRACFIN.

1104. Ces dispositions apparaissent conformes aux standards du GAFI. On notera néanmoins que la deuxième phrase de l'article L.561-8 du CMF apparaît perfectible. Cette disposition prévoit en effet le cas où la relation d'affaires a été nouée sous le bénéfice du report de l'exécution de l'obligation d'identifier le client et/ou de celle de recueillir des informations sur la nature et l'objet de la relation d'affaires conformément à l'article L.561-5 II du CMF. Or, cette dernière disposition n'autorise pas de différer l'exécution de ces obligations, mais seulement de celle de vérifier l'identité du client ou, le cas échéant, du bénéficiaire effectif sur présentation d'un document écrit probant. Les autorités françaises devraient envisager une adaptation de cette disposition afin d'améliorer sa cohérence avec l'article L.561-5 II du CMF et de réduire de la sorte le risque d'interprétation erronée par les professionnels assujettis.

1105. Les critères C.5.15 et C.5.16 sont remplis.

Clients existants (C.5.17 et C.5.18)

1106. Comme indiqué précédemment, l'article 19 de l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 prévoit que les professionnels assujettis sont tenus d'appliquer à leur clientèle existante les nouvelles obligations de vigilance prévues aux articles L.561-5 à L.561-14 du CMF dans les meilleurs délais appréciés en fonction des risques, et au plus tard dans un délai d'un an à compter de la publication du dernier des décrets prévus pour l'application de ces articles. Pour les relations d'affaires inactives, ces mêmes obligations de vigilance doivent être appliquées à l'occasion de la première réactivation de la relation d'affaires.

1107. Les mesures d'application des articles précités de la partie législative du CMF ont été fixées par le décret n° 2009-1087 du 2 septembre 2009 relatif aux obligations de vigilance et de déclaration pour la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, publié au Journal Officiel de la République Française du 4 septembre 2009^[185]. Il s'ensuit que les professionnels assujettis sont tenus d'appliquer les nouvelles obligations de vigilance à leurs clients existants au plus tard le 4 septembre 2010.

1108. L'on notera que l'entrée en vigueur étalée ne concerne pas les nouveaux clients occasionnels ou habituels, vis-à-vis desquels les nouvelles dispositions sont applicables depuis le 4 septembre 2009.

1109. En outre, vis-à-vis des clients existants, les dispositions antérieures du CMF demeurent d'application jusqu'à la date du 4 septembre 2010. Il s'ensuit que seule est étalée jusqu'à cette date l'entrée en vigueur des nouvelles obligations de vigilance définies par le CMF. De plus, les professionnels assujettis sont tenus, en vertu de l'article 19 de l'ordonnance n° 2009-104, de ne pas attendre la date limite d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions pour les appliquer à leurs clients existants, mais de les mettre en œuvre dans les meilleurs délais, ceux-ci devant être appréciés en fonction des risques. Tenant compte de la référence de l'article 19 de l'ordonnance précitée au niveau des risques, les autorités françaises précisent que les nouvelles mesures de vigilance applicables dans le cas de risques élevés doivent faire l'objet d'une mise en œuvre immédiate. En revanche, la mise en application des nouvelles mesures de vigilance normale, d'une part, et, d'autre part, des mesures de vigilance simplifiée pouvant être appliquées lorsque le risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme est faible peut être différée jusqu'à l'échéance du 4 septembre 2010. Une telle interprétation, de nature à réduire l'effet négatif de ladite période transitoire sur l'appréciation de l'effectivité des nouvelles dispositions concernées, a été publiquement soutenue par les autorités françaises, par le biais de communications adressées aux professionnels assujettis. Cette approche est conforme à l'approche fondée sur les risques prévue au critère 5.17. Le critère 5.17 est rempli. .

1110. Comme indiqué précédemment, les institutions financières ne peuvent tenir de comptes anonymes ni de comptes sous des noms fictifs. S'agissant des bons de capitalisation anonymes sur le plan

¹⁸⁵ Des mesures d'application de l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 ont encore été définies ultérieurement, notamment par le décret n° 2009-1535 du 10 décembre 2009 définissant les modalités de contrôle du respect des obligations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme par les personnes mentionnées aux 8°, 9° et 15° de l'article L. 561-2 du CMF et relatif à la Commission nationale des sanctions. Cependant, les décrets d'application postérieurs au décret n° 2009-1087 du 2 septembre 2009 n'étant pas relatifs aux mesures d'application des articles L.561-5 à L.561-14 du CMF, il n'y a pas lieu d'en tenir compte pour déterminer la date d'entrée en vigueur des nouvelles obligations de vigilance à l'égard des clients existants.

fiscal, leur émission ne dispense pas l'entreprise d'assurance émettrice de procéder à l'identification complète du souscripteur et à celle de la personne qui en demande le rachat ou le remboursement à l'échéance. Une série de mesures de vigilance leur sont par ailleurs applicables (cf. les descriptions et analyse au critère 5.1 supra). Le critère C.5.18 est rempli.

Appréciation de l'effectivité

1111. Indépendamment de la question traitée ci-dessus concernant l'entrée en vigueur des nouvelles obligations de vigilance à l'égard des clients existants, les réunions que l'équipe d'évaluation a pu avoir pendant la visite sur place avec les représentants des organismes financiers assujettis ont permis aux évaluateurs de constater qu'ils avaient globalement une très bonne connaissance du dispositif de LAB/CFT en vigueur, en ce compris les modifications qui y ont été apportées à l'occasion de la réforme de 2009.

1112. De ce point de vue, les évaluateurs notent que la mise en œuvre de la réforme par les professionnels assujettis du secteur financier peut s'appuyer sur leur expérience d'un dispositif déjà bien établi en France. De plus, il convient de prendre en considération la volonté dont les autorités françaises de contrôle ont fait preuve par le passé afin de s'assurer de l'effectivité des obligations des organismes financiers en matière de LAB/CFT, en recourant notamment à leurs compétences de sanctions (ceci est particulièrement le cas de la CB).

1113. En revanche, exception faite de l'ACAM qui avait adressé aux entreprises d'assurances ses recommandations en matière de LAB/CFT, les autres autorités françaises de contrôle (CB et AMF) appuyaient essentiellement leur action sur des textes de nature réglementaire, sans que cette approche ne soit complétée par la publication de guides explicatifs, de lignes de conduite ou de recommandations visant à renforcer l'effectivité des dispositifs en vigueur. Néanmoins, les autorités indiquent que la Commission bancaire, au travers de son questionnaire annuel adressé à tous les établissements de crédit et entreprises d'investissement, depuis 2001, fournissait aux établissements un document pouvant contribuer partiellement à la clarification de ses attentes en matière d'identification. Sur 120 questions, 33 étaient directement reliées aux obligations d'identification et de connaissance de la clientèle. Cette approche a cependant évolué récemment. Ainsi, la CB a adopté et publié, en décembre 2009, des "lignes directrices conjointes sur la déclaration de soupçon", rédigées conjointement avec TRACFIN. Elle a également adopté et publié, en janvier 2010, des lignes directrices sur les notions de personnes politiquement exposées, de pays tiers équivalents et de gestion de fortune¹⁸⁶. Quant à l'AMF, elle a diffusé le 15 mars 2010 des "lignes directrices visant à préciser certaines dispositions de son règlement général en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme." Elle avait auparavant publié en novembre 2006 un guide pédagogique « *Conseillers en investissements financiers, pourquoi ? comment ?* » qui comportait l'ensemble des dispositions du règlement général de l'AMF applicables aux conseillers en investissements financiers (CIF) (donc les dispositions LAB/FT), puis une brochure pédagogique portant

¹⁸⁶ L'ACP a institué (mai 2010) une "commission consultative compétente pour les documents, informations périodiques et dossiers-types relatifs à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (LCB FT)". Cette Commission a approuvé en juin 2010 les lignes directrices conjointes ACP et TRACFIN sur la déclaration de soupçon, ainsi que l'adoption des Principes d'application sectoriels relatifs à la LAB/CFT pour le secteur des assurances. Elle s'est également prononcée en faveur de l'adoption par l'ACP de lignes directrices sur les virements de fonds. Le programme de travail de cette Commission inclut par ailleurs l'élaboration de documents relatifs à d'autres thèmes particuliers, identifiés avec les professionnels, notamment, la circulation d'informations au sein des groupes et extra groupes, les bénéficiaires effectifs et la tierce introduction. Tous ces documents intègrent la problématique de l'approche par les risques, soit par des angles d'attaque thématiques, à la demande des professionnels, soit par des angles d'attaque plus englobants, comme dans le secteur des assurances.

spécifiquement sur la lutte contre le blanchiment à destination des CIF en 2009. Cette brochure, aujourd'hui en cours d'actualisation, a été adressée aux associations de CIF pour qu'elles sensibilisent leurs adhérents sur ce sujet. L'équipe d'évaluation salue cette évolution de l'action des autorités de contrôle, qu'elle estime favorable à un renforcement de l'effectivité des dispositifs de LAB/CFT que les organismes financiers sont tenus de mettre en œuvre. L'équipe d'évaluation note cependant que, pour les autres secteurs que celui des assurances, le programme de travail du comité consultatif susdit institué par l'ACP ne prévoit pas actuellement l'élaboration d'un guide ou de recommandations clarifiant de manière complète et systématique les conditions et modalités d'une application adéquate de l'approche par les risques, qui constitue pourtant un élément essentiel du dispositif en vigueur. L'équipe d'évaluation estime pourtant que l'élaboration de recommandations couvrant cette matière de façon systématique pourrait renforcer encore l'effectivité du dispositif en place.

Appréciation de la conformité globale

1114. Le dispositif légal et réglementaire élaboré par la France à l'occasion de la réforme de 2009 visant à transposer la 3^{ème} directive européenne et sa directive de mise en œuvre rencontre la grande majorité des exigences de la Recommandation 5.

1115. Il convient cependant de noter que n'est pas conforme à cette recommandation la possibilité, maintenue par le nouveau dispositif, d'émission de bons anonymes de capitalisation par les entreprises d'assurance. L'équipe d'évaluation note que cet anonymat, qui est essentiellement de nature fiscale, ne permet pas à l'entreprise émettrice d'émettre de tels bons anonymes sans avoir complètement identifié le souscripteur. La personne qui en demande le rachat avant terme ou le remboursement à l'échéance doit également être identifiée et son identité doit être vérifiée. De plus, les mesures de vigilance accrue requises par le CMF dans le cas d'opérations favorisant l'anonymat sont applicables à l'émission de ces bons. Dans la pratique, l'équipe d'évaluation note également que tant le nombre d'émetteurs de tels bons que le montant des émissions et celui des encours de ces bons sont en réduction constante et rapide, de sorte qu'il s'agit d'un phénomène qui se marginalise progressivement. Il n'en demeure pas moins que, de par leur caractère anonyme, ces bons de capitalisation peuvent être transférés d'un porteur à un autre dans le cours de la vie de ces bons, sans que l'entreprise émettrice n'en soit avisée et puisse remplir ses devoirs de vigilance à l'égard du nouveau porteur tant que celui-ci n'en demande pas le rachat ou le remboursement. Tenant compte également de la marginalisation progressive de cet instrument devraient envisager l'abrogation de cette possibilité d'émission de bons anonymes de capitalisation afin de parfaire la conformité du dispositif en vigueur avec la Recommandation 5 du GAFI.

1116. L'équipe d'évaluation estime en outre qu'il serait nécessaire de clarifier par voie légale ou réglementaire, d'une part, l'obligation des institutions financières de procéder à une nouvelle identification d'un client habituel en cas de soupçon, en particulier dans les situations où le client a fait l'objet de mesures simplifiées d'identification et de vérification de son identité, et, d'autre part; l'obligation de procéder à une nouvelle identification du client lorsque les données initialement collectées étaient erronées dès l'origine.

1117. Les autorités françaises devraient également compléter l'obligation de mise à jour des données d'identification de leurs clients en prévoyant une obligation explicite de procéder à une nouvelle identification du client et, le cas échéant, des bénéficiaires effectifs, lorsqu'il apparaît a posteriori que les données initialement obtenues n'étaient pas exactes ou pertinentes.

1118. S'agissant de la vigilance accrue que les professionnels assujettis sont tenus d'exercer face aux situations de risque élevé identifiées, soit par application de leur classification des risques, soit par les dispositions normatives elles-mêmes, le dispositif français prévoit adéquatement un renforcement des devoirs de vigilance à exécuter au moment de l'entrée en relation d'affaires ou de l'exécution d'une

opération occasionnelle. Ces dispositions devraient cependant être complétées par la clarification des exigences renforcées sur le plan de la surveillance des opérations exécutées dans le cadre d'une relation d'affaires présentant des risques élevés.

1119. Concernant les situations dans lesquelles des mesures de vigilance simplifiée sont autorisées en considération de l'équivalence des dispositifs de LAB/CFT du pays d'établissement, les autorités françaises devraient veiller à une mise à jour régulière de la liste des pays tiers reconnus comme équivalents et développer une méthodologie claire et lisible des critères utilisés à cette fin. Cette approche devrait en outre être complétée en imposant aux professionnels assujettis qui appliquent sur cette base de telles mesures de vigilance simplifiée de demeurer attentifs à toute information diffusée à bonne source concernant la situation en matière de LAB/CFT dans les autres pays concernés, en ce compris les États membres de l'Union européenne et les pays parties à l'EEE, et de renoncer à l'application desdites mesures de vigilance simplifiée fondée sur l'équivalence des dispositifs nationaux de ces pays, dès lors que des informations crédibles font état de déficiences importantes, soit des dispositifs de LAB/CFT applicables dans le pays d'établissement de leur client, soit des procédures et du contrôle interne mis en œuvre par celui-ci. Toujours en ce qui concerne les situations dans lesquelles des mesures de vigilance simplifiée peuvent être mises en œuvre, la France devrait adapter son régime juridique afin que, dans ces circonstances, les professionnels ne soient pas exemptés de leurs obligations d'identification du client et, le cas échéant, du bénéficiaires effectif mais appliquent des mesures de vigilance simplifiée telles que comprises par le GAFI.

1120. De plus, le cadre légal et réglementaire français devrait être complété par une disposition imposant explicitement de compléter les mesures simplifiées de vigilance initialement mises en œuvre lorsqu'il apparaît ultérieurement qu'une opération effectuée par le client dans le cadre de cette relation d'affaires est de nature à éveiller des soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

1121. Le nouveau cadre légal et réglementaire en vigueur depuis 2009 ayant en outre renforcé le recours à l'approche par les risques, les autorités françaises devraient veiller à poursuivre leurs efforts pour fournir à l'ensemble des institutions financières une assistance adéquate pour la mise en œuvre appropriée de cette approche en généralisant à tous les secteurs concernés la diffusion de guides et de recommandations traitant spécifiquement de cette approche.

1122. *Conclusion.* L'appréciation de la conformité de la France à la Recommandation 5 (largement conforme) est fondée sur le constat que les dispositifs français sont globalement conformes, sur le plan technique, à la grande majorité des critères essentiels¹⁸⁷, et que l'impact négatif sur le plan de l'effectivité résultant de la nouveauté des dispositifs légaux ou réglementaires introduits en 2009 ne joue qu'à l'égard d'une petite minorité de critères. De plus, tant sur le plan technique que sur celui de l'effectivité, les imperfections relevées ne concernent généralement pas l'intégralité, mais seulement certains aspects des critères concernés.

¹⁸⁷ 13 des 18 critères sont techniquement entièrement remplis (C.5.3 à C.5.6, C.5.8 et C.5.11 à C.5.18).

Recommandation 6

Présentation du cadre législatif et réglementaire antérieur à la publication de l'ordonnance n°2009-104 du 30 janvier 2009

1123. Les textes antérieurs à la transposition de la troisième directive ne prévoyaient pas de dispositions expresses concernant les personnes politiquement exposées. Seules quelques obligations concouraient à imposer des vigilances à l'encontre de ces personnes. Les organismes financiers et les personnes mentionnés à l'article L.562-1 ancien du CMF étaient par exemple tenus, en vertu de l'article L.562-2 ancien, de déclarer à la cellule de renseignement financier, entre autres, les opérations portant sur des sommes pouvant provenir de la corruption. Les autorités françaises indiquent en outre, qu'en pratique, s'agissant des clients non-résidents présentant un risque, une vigilance accrue devait être exercée par les établissements assujettis, et les opérations et sommes concernées devaient faire l'objet d'une déclaration à TRACFIN, en cas de soupçon. Néanmoins, aucune obligation formelle ne s'imposait spécifiquement et expressément à cette catégorie de clients.

Présentation du nouveau cadre législatif et réglementaire issu de l'ordonnance n°2009-104 du 30 janvier 2009

1124. Les personnes politiquement exposées font aujourd'hui l'objet d'un encadrement législatif et réglementaire exprès adopté sur la base des dispositions de la 3^{ème} directive anti-blanchiment et de sa directive d'application 2006/70/CE pour ce qui concerne la définition des «personnes politiquement exposées».

Notion de personne politiquement exposée

1125. Le nouvel article L.561-10 du CMF énumère les catégories de produits, d'opérations ou de clients obligatoirement considérées comme présentant un risque élevé, quelle que soit l'appréciation par l'établissement assujetti de ses risques en matière de blanchiment et de financement du terrorisme. Sont notamment visées les opérations et relations d'affaires nouées avec un client qui *"est une personne résidant dans un autre État membre de l'Union européenne ou un pays tiers, et qui est exposée à des risques particuliers en raison des fonctions politiques, juridictionnelles ou administratives qu'elle exerce ou a exercées pour le compte d'un autre État ou de celles qu'exercent ou ont exercées des membres directs de sa famille ou des personnes connues pour lui être étroitement associées"*.

1126. L'article R.561-18 du CMF précise cette définition en énumérant les catégories de personnes politiquement exposées (R. 561-18 I), ainsi que celles qui doivent être considérées comme des membres directs de leur famille (R. 561-18 II) ou comme entretenant avec elles des liens d'affaires étroits (R. 561-18 III).

1127. Est ainsi qualifiée de personne politiquement exposée une personne résidant dans un pays autre que la France et qui exerce ou a cessé d'exercer depuis moins d'un an l'une des fonctions suivantes :

- Chef d'État, chef de gouvernement, membre d'un gouvernement national ou de la Commission européenne ;
- Membre d'une assemblée parlementaire nationale ou du Parlement européen ;
- Membre d'une cour suprême, d'une cour constitutionnelle ou d'une autre haute juridiction dont les décisions ne sont pas, sauf circonstances exceptionnelles, susceptibles de recours ;

- Membre d'une cour des comptes ;
- Dirigeant ou membre de l'organe de direction d'une banque centrale ;
- Ambassadeur, charge d'affaires, consul général et consul de carrière ;
- Officier général ou officier supérieur assurant le commandement d'une armée ;
- Membre d'un organe d'administration, de direction ou de surveillance d'une entreprise publique
- Dirigeant d'une institution internationale publique créée par un traité.

1128. Conformément au II de l'article R.561-18 du CMF, sont considérées comme des personnes connues pour être des membres directs de la famille d'une personne politiquement exposée :

- son conjoint ou son concubin notoire ;
- son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou par un contrat de partenariat enregistré en vertu d'une loi étrangère ;
- ses ascendants, descendants et alliés au premier degré en ligne directe ainsi que leur conjoint, leur partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou par un contrat de partenariat enregistré en vertu d'une loi étrangère.

1129. Le III du même article R.561-18 du CMF définit les personnes connues pour être étroitement associées à une personne politiquement exposée :

- toute personne physique identifiée comme étant le bénéficiaire effectif d'une personne morale conjointement avec ce client ;
- toute personne physique connue comme entretenant des liens d'affaires étroits avec ce client.

1130. L'approche juridique retenue (conformément à la 3^{ème} directive européenne et à sa directive de mise en œuvre) consistant à fournir une énumération détaillée des personnes qui relèvent de cette catégorie à laquelle est associée un risque élevé présente l'avantage incontestable de la clarification des obligations de vigilance accrue des professionnels assujettis. Elle présente sans doute de ce point de vue des vertus sur le plan de l'effectivité. Elle présente en revanche l'inconvénient de ne pas pouvoir appréhender de manière exhaustive toutes les situations dans lesquelles des risques analogues de blanchiment des capitaux peuvent être présents. Afin de remplir pleinement les attentes formulées à la Recommandation 6 qui définit la notion de PPE de manière non exhaustive, il serait souhaitable que les dispositions en vigueur en France soient revues, non seulement dans le cadre de la définition de la notion de personnes politiquement exposées, mais également pour inclure dans le champ d'application des devoirs de vigilance renforcée, d'autres membres de la famille d'une personne politiquement exposée et d'autres personnes étroitement associée à elle qui, bien que non visées par les énumérations formulées à l'article R.561-18 du CMF, doivent être considérées, sur la base d'une évaluation individualisée des risques, comme présentant des risques analogues aux personnes reprises dans ces énumérations réglementaires.

1131. De plus, l'article L.561-10 du CMF combine, pour la définition du champ d'application *rationae personae* de l'obligation de vigilance accrue, un double critère d'extraterritorialité. L'obligation d'exercer une vigilance accrue est applicable lorsque le client réside à l'étranger, d'une part, et qu'il exerce ou a

exercé à l'étranger ses fonctions publiques importantes d'autre part. Si ce deuxième critère ne soulève pas d'objection au regard de la Recommandation 6 – qui ne requiert pas l'exercice d'une vigilance accrue à l'égard des personnes politiquement exposées nationales, le premier de ces critères n'apparaît pas opportun au regard des objectifs poursuivis par la Recommandation 6 (*cf. infra*). Les autorités précisent que les personnes politiquement exposées qui résident en France sont couvertes par le dispositif général de vigilance prévu par le CMF sous-tendu par le principe d'approche par les risques et qu'en accord avec ce dispositif, les organismes financiers sont tenus d'appliquer à l'encontre de ces personnes des mesures de vigilance adaptées aux risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme présentés par la relation, en accord avec la classification établie par l'organisme financier sur la base de l'article R.561-38 I 2° du CMF. Malgré ces précisions, le champ d'application rationae personae de l'obligation de vigilance accrue n'est pas en adéquation avec la norme du GAFI.

1132. Enfin, est qualifiée de personne politiquement exposée une personne qui exerce ou a cessé d'exercer depuis moins d'un an certaines fonctions limitativement énumérées par la loi. Dans des rapports d'évaluation de pays de l'Union européenne adoptés par le GAFI dans la troisième série d'évaluations, cette limite dans le temps (un an) de la qualification possible de PPE et qui n'est pas prévue par la norme GAFI, a été attentivement étudiée. Elle a été validée à condition que le système de LAB/CFT du pays évalué prévoit des mesures renforcées de vigilance à l'égard de la clientèle sans limitation dans le temps. Comme indiqué au critère 6.4, les mesures de vigilance complémentaires applicables aux PEPs prévoient un renforcement obligatoire de la surveillance pendant le déroulement de la relation d'affaires.

Systèmes de gestion des risques (C.6.1)

1133. En sus des obligations générales de vigilance auxquels les professionnels assujettis sont tenus de se conformer et répondant aux exigences de la Recommandation 5, l'article R.561-20 III du CMF prévoit que ces professionnels sont tenus de définir et de mettre en œuvre des procédures, adaptées au risque de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme, permettant de déterminer si leur client est (1) une personne politiquement exposée, (2) une personne connue pour être un membre direct de la famille d'une telle personne, (3) ou une personne connue pour être étroitement associée à une telle personne.

1134. Cette obligation complétant celles énoncées à l'article L.561-5 du CMF, les professionnels assujettis sont tenus d'y satisfaire avant de nouer une relation d'affaires ou d'effectuer une opération occasionnelle.

1135. L'obligation générale de vigilance constante formulée aux articles L.561-6 et R.561-12 du CMF impose également aux professionnels assujettis de disposer de systèmes leur permettant d'appliquer les mesures de vigilance renforcées à ceux de leurs clients qui deviennent des personnes politiquement exposées dans le cours de la relation d'affaires. Cette obligation de vigilance constante est de plus explicitement déclinée dans le cas spécifique des personnes politiquement exposées par l'article R.561-20 III du CMF qui impose d'appliquer aux clients qui deviennent des personnes politiquement exposées au cours de la relation d'affaires les mêmes mesures de vigilance complémentaires qui doivent être mises en œuvre lorsque les clients sont identifiés comme tels au début de cette relation.

1136. Conformément au principe de l'approche par les risques précédemment décrit, ces mesures d'identification et de vigilance sont réalisées sur la base du recours à des systèmes dont le principe général est posé à l'article L.561-32 du CMF et appliqué par l'article R.561-20 III, 1° du CMF au cas particulier des personnes politiquement exposées. Cette dernière disposition impose en effet spécifiquement aux professionnels assujettis de définir et de mettre en œuvre des procédures adaptées au risque de blanchiment des capitaux permettant de déterminer si le client est ou est devenu au cours de la relation d'affaires une personne politiquement exposée.

1137. Plusieurs sources d'information existent aux fins de l'identification de la clientèle, parmi lesquelles : la collecte d'informations directement auprès du client (article R.561-5 du CMF ainsi que l'arrêté pris en application de l'article R.561-12), le recours à des informations publiquement disponibles concernant notamment l'identité des personnes morales (article R.561-5 du CMF), ainsi que des données informatiques commerciales le cas échéant (décret définissant les critères de la fraude fiscale, article 2 ; article L. 520-6 du CMF et arrêté relatif à l'activité de changeur manuel).

1138. On notera cependant que tant l'article L.561-10 2° que les articles R.561-18 et R.561.20 III du CMF visent uniquement les situations dans lesquelles le client est une personne politiquement exposée, un membre de sa proche famille ou une personne étroitement associée à une personne politiquement exposée. Les dispositions légales et réglementaires imposant des mesures complémentaires de vigilance ne visent en revanche pas les situations dans lesquelles un bénéficiaire effectif relève de l'une de ces catégories de personnes. Sous réserve des faiblesses de la définition des PPE (cf. supra), le critère 6.1 est rempli sauf dans les situations dans lesquelles le bénéficiaire effectif du client est une PPE.

Autorisation de la haute direction (C.6.2 et C.6.2.1)

1139. L'article R.561-20 III¹⁸⁸ du CMF prévoit que les professionnels assujettis doivent obtenir l'autorisation d'un membre de l'organe exécutif ou de toute personne habilitée à cet effet par l'organe exécutif avant de nouer une relation d'affaires avec une personne politiquement exposée. Ce type de mesure de vigilance complémentaire vaut également lorsque le client devient une PPE au cours de la relation d'affaires (dans ce cas-là, l'obligation devrait consister à permettre de continuer la relation d'affaires, non de donner l'autorisation de l'établir, puisqu'elle existe par définition). La formulation un peu malheureuse de cette obligation dans le CMF mériterait d'être clarifiée¹⁸⁹. C'est ce qu'ont fait les lignes directrices élaborées par la Commission bancaire sur les personnes politiquement exposées, publiées en janvier 2010, reviennent sur le dispositif d'autorisation de la relation d'affaires dans le cas où le client devient une PPE au cours de la relation d'affaires pour mieux l'expliciter : « Lorsqu'un client devient une PPE au cours de la relation d'affaires, l'autorisation de poursuivre la relation d'affaires devrait être obtenue dans les mêmes conditions. » Les « *lignes directrices de l'AMF précisant certaines dispositions du règlement général* » mentionnent que « *la politique d'acceptation de clients peut prévoir, en présence d'un risque élevé, la nécessité d'une approbation à un niveau hiérarchique supérieur, voire un membre de la direction générale. Cette approbation est obligatoire s'agissant des personnes mentionnées à l'article R.561-18 du CMF* ».

1140. Sous réserve des faiblesses de la définition des PPE (cf. supra), les critères C.6.2 et C.6.2.1 sont remplis, sauf dans les situations dans lesquelles le bénéficiaire effectif du client est une PPE.

¹⁸⁸ Lorsque le client est une personne mentionnée à l'article R. 561-18 ou le devient au cours de la relation d'affaires, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 appliquent l'ensemble des mesures de vigilance complémentaires suivantes, en sus des mesures prévues aux articles L. 561-5 et L. 561-6 : 1° [...] ; 2° *La décision de nouer une relation d'affaires avec cette personne ne peut être prise que par un membre de l'organe exécutif ou toute personne habilitée à cet effet par l'organe exécutif.*

¹⁸⁹ La Commission bancaire a été amenée à prononcer une sanction le 16 mai 2006, à l'encontre de la succursale française d'une banque étrangère en raison notamment du fait qu'elle avait assuré pour la succursale luxembourgeoise de la même banque des fonctions de correspondant bancaire sans convention écrite ou à tout le moins, sans qu'il existe de procédures précisant les obligations respectives de ces deux entités.

L'origine du patrimoine et l'origine des fonds des clients et bénéficiaires effectifs identifiés comme des personnes politiquement exposées (C.6.3)

1141. L'article R.561-20 III, 3°, du CMF prévoit que les établissements assujettis sont tenus de rechercher, dans le cadre d'une appréciation des risques, l'origine du patrimoine et des fonds impliqués dans la relation d'affaires ou l'opération avec une PPE. Cela ne vaut néanmoins pas pour les bénéficiaires effectifs des PPE. Sous réserve des faiblesses de la définition des PPE (cf. supra), le critère C.6.3 est rempli sauf dans les situations dans lesquelles le bénéficiaire effectif du client est une PPE.

Surveillance renforcée et continue de la relation d'affaires (C.6.4)

1142. L'article L.561-10 du CMF prévoit que les établissements assujettis sont tenus d'appliquer des mesures de vigilance complémentaires à l'égard de leur client, en plus de celles mentionnées aux articles L.561-5 et L.561-6 du CMF, dans les cas identifiés par cette disposition légale comme présentant un niveau élevé de risque. Le 2° de cet article impose de telles mesures complémentaires lorsque le client est une personne résidant dans un autre État membre de l'Union européenne ou un pays tiers et qui est exposée à des risques particuliers en raison des fonctions politiques, juridictionnelles ou administratives qu'elle exerce ou a exercées pour le compte d'un autre État ou de celles qu'exercent ou ont exercées des membres directs de sa famille ou des personnes connues pour lui être étroitement associées.

1143. En vertu de l'article R.561-20 I du CMF déjà commenté plus haut, lorsque le client est identifié par l'article L.561-10 comme présentant un risque élevé, les professionnels assujettis sont tenus d'appliquer au moins une mesure parmi les mesures de vigilance complémentaires suivantes :

- Obtenir des pièces justificatives supplémentaires permettant de confirmer l'identité de la personne avec laquelle la relation d'affaires est nouée;
- Mettre en œuvre des mesures de vérification et de certification par un tiers indépendant de la copie du document écrit probant utilisé pour vérifier l'identité de cette personne ;
- Exiger que le premier paiement des opérations soit effectué en provenance ou à destination d'un compte ouvert au nom du client auprès d'un organisme financier (autre qu'un changeur manuel) établi en France, dans un État membre de l'Union européenne ou dans un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen;
- Obtenir une confirmation de l'identité du client de la part d'un organisme financier (autre qu'un changeur manuel) établi en France, dans un État membre de l'Union européenne, dans un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou dans un pays tiers imposant des obligations équivalentes en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

1144. Lorsque le client est une personne politiquement exposée, un membre de sa proche famille ou une personne connue pour être étroitement associée à une telle personne, ces mesures complémentaires s'appliquent en plus de celles présentées plus haut (cf. l'article R.561-20 III du CMF).

1145. Les mesures énumérées à l'article R.561-20 I, qui doivent être mises en œuvre dans le cas de relation d'affaires ou d'opération qualifiée avec une PPE (cf. ci-dessus) concernent essentiellement le processus d'identification et de vérification de l'identité des personnes impliquées dans la relation d'affaires. Mais en outre, l'article L. 561-10 2° du CMF impose aux organismes financiers de mettre en œuvre les mesures de vigilance complémentaires mentionnées à l'article R.561-20 III du CMF à l'encontre

des personnes politiquement exposées, telles que définies aux articles L.561-10 2° et R.561-18 du CMF. Ces mesures de vigilance complémentaires consistent notamment en l'identification de l'origine du patrimoine et des fonds impliqués dans la relation d'affaires ou la transaction. Cette obligation trouve à s'appliquer tant lors de l'entrée en relation d'affaire que pendant toute la durée de cette relation (identification par exemple à l'occasion de chaque opération significative). Ainsi, cette mesure de vigilance complémentaire impose l'application d'une surveillance renforcée et continue de la relation d'affaires quant à la nature des fonds impliqués. Cette mesure spécifique s'ajoute à l'obligation générale de vigilance constante définie à l'article L.561-6 du CMF, et précisée à l'article R.561-12 du CMF, qui inclut notamment, l'obligation de procéder tout au long de la relation d'affaires à un examen attentif des opérations effectuées par le client en veillant à ce qu'elles soient cohérentes avec la connaissance actualisée que l'organisme financier doit avoir de son client et celle d'être en mesure de justifier aux autorités de contrôle l'adéquation des mesures de vigilance qu'elles ont mises en œuvre aux risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme présentés par la relation d'affaires, en l'occurrence, les risques particuliers liés à la qualité de PPE du client.

1146. Sous réserve des faiblesses de la définition des PPE (cf. supra), le critère C.6.4 est rempli, bien qu'il ne puisse être mis en œuvre dans les situations dans lesquelles le bénéficiaire effectif du client est une PPE.

Éléments complémentaires (C.6.5 et C.6.6)

1147. *PPE nationales.* Les prescriptions applicables aux PPE visées par l'article R.561-18 du CMF ne s'étendent pas aux personnes politiquement exposées détenant des fonctions publiques de premier plan au niveau national. Néanmoins, les autorités françaises ont communiqué les informations suivantes. Dans le cadre de l'approche par les risques, et en cohérence avec leur classification des risques (article R.561-38 I 2° du CMF), les organismes financiers sont tenus d'identifier, avant l'établissement de la relation d'affaires et pendant toute la durée de celle-ci, les personnes qu'elles estiment présenter un risque élevé de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, en application de l'article L.561-10-2 I du CMF, et d'adopter à leur encontre des mesures de vigilance renforcées au-delà des obligations de vigilance normales prévues aux articles L.561-5 et L.561-6 du CMF, dont ils devront rendre compte auprès de leur autorité de contrôle. Dans ce cadre, et bien que le dispositif juridique français ne prévoit pas de mesures spécifiques étendant les obligations existantes relatives aux personnes politiquement exposées dans un autre État aux individus détenant des fonctions publiques de premier plan au niveau national, les assujettis sont tenus de prêter une attention particulière envers ces personnes et de développer une vigilance accrue à leur égard. En effet, le code pénal sanctionne les faits de corruption, notamment la prise illégale d'intérêt, infractions qui entrent dans le champ des infractions sous-jacentes au blanchiment de capitaux qui conduisent à une déclaration de soupçon.

1148. Les autorités indiquent que Tracfin reçoit ainsi régulièrement des déclarations de soupçon mettant en cause des personnes politiquement exposées, françaises ou étrangères. Sur cette base, l'analyse et les actes d'investigation menés par le service conduisent, dans un certain nombre de cas, à saisir l'autorité judiciaire sur le fondement d'une présomption de corruption ou de blanchiment du produit de la corruption mais aussi plus largement sur le fondement d'autres incriminations permettant d'appréhender les atteintes à la probité (abus de confiance, abus de bien sociaux, prise illégale d'intérêt, etc.). En 2008, les évaluateurs ont été informés que TRACFIN a transmis aux autorités judiciaires 22 notes d'information liées à des atteintes à la probité.

1149. *Convention des Nations Unies de 2003 contre la corruption.* La France a déposé le 11 juillet 2005 auprès du Secrétariat général des Nations unies à New York son instrument de ratification à la Convention des Nations unies contre la corruption, autorisé par la loi n° 2005-743 du 4 juillet 2005. Elle

est ainsi devenue le 29^{ème} État partie à cette Convention. La France avait signé le nouvel instrument dès le premier jour de la conférence de signature, le 9 décembre 2003 à Mérida au Mexique. La Convention des Nations Unies contre la corruption a été transposée par la loi 2007-1598 du 13 novembre 2007, entrée en vigueur le même jour.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 6

1150. Comme indiqué précédemment, les dispositions du CMF imposant explicitement aux professionnels assujettis d'exercer une vigilance accrue dans le cadre de leurs opérations et de leurs relations d'affaires avec des personnes politiquement exposées, les membres de leur famille ou les personnes qui leur sont étroitement associées sont récentes. Elles y ont en effet été introduites à l'occasion de la réforme de 2009 du cadre légal et réglementaire. Or, si les nouvelles dispositions sont d'application immédiate à l'égard des nouveaux clients des professionnels assujettis, leur entrée en vigueur à l'égard des clients existants est étalée par l'article 19 de l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 précitée. En vertu de cette disposition transitoire, les professionnels assujettis sont en effet tenus de leur appliquer dans les meilleurs délais, appréciés en fonction des risques, les nouvelles obligations de vigilance insérées dans le CMF, et ce, au plus tard, le 4 septembre 2010 (cf. supra). Les nouvelles obligations de vigilance à l'égard des personnes politiquement exposées visent à encadrer des situations qui présentent par nature, un risque élevé. Les autorités ont indiqué que cette interprétation a été publiquement explicitée à l'intention des professionnels concernés, à l'occasion de plusieurs réunions, et que les autorités de contrôle s'assurent par ailleurs depuis 2009 que ces nouvelles obligations ont bien été mises en œuvre en priorité à l'égard des clients les plus risqués, puis à l'égard des autres clients, lors de leurs contrôles sur place. Le contrôle permanent intègre également ces problématiques dans ses activités de surveillance.

1151. Les contacts de l'équipe d'évaluation avec les représentants des organismes financiers pendant la visite sur place ont permis de confirmer que, bien que le dispositif antérieur ne contenait pas de dispositions spécifiques d'encadrement des risques liés aux opérations et relations d'affaires avec des personnes politiquement exposées, les organismes financiers d'envergure avaient déjà intégré ce risque particulier dans leurs systèmes de vigilance. Cependant, à défaut de dispositions légales ou réglementaires spécifiques et contraignantes antérieurement à la réforme de 2009 du dispositif de LAB/CFT, il ne peut pas être garanti que cette sensibilisation à ce risque ait été uniformément présente dans tous les secteurs et dans le chef de toutes les entreprises qui en relèvent.

Appréciation de la conformité globale

1152. L'approche juridique d'énumération des fonctions publiques importantes exercées, ainsi que des liens familiaux ou d'association pris en considération pour définir le champ d'application de l'obligation de vigilance accrue présente l'avantage incontestable de clarifier les situations dans lesquelles le risque particulier ici considéré doit toujours être pris en considération. En revanche, une application trop stricte de cette approche pourrait avoir pour conséquence que des situations présentant des risques analogues échapperaient au renforcement des mesures de vigilance. Dès lors que, pour rappel, la définition de PPE dans le Glossaire des Recommandations est non limitative, l'équipe d'évaluation estime que les autorités françaises devraient envisager de compléter le dispositif existant par une obligation à charge des professionnels assujettis d'appliquer des mesures analogues de renforcement de la vigilance lorsqu'une situation présente des risques particuliers analogues, bien que les fonctions publiques exercées par le client ne soient pas reprises dans l'énumération fournie par la réglementation (et confirmée dans les lignes directrices de l'ACP), ou lorsque le client a des relations familiales ou d'association autres que celles qui sont citées par le CMF.

1153. S'agissant du critère de résidence utilisé pour qualifier d'étrangère une personne politiquement exposée, et pour imposer dès lors la mise en œuvre d'une vigilance accrue, l'équipe d'évaluation estime, à la lumière également des évaluations mutuelles antérieures d'États Membres de l'Union Européenne ayant transposé identiquement sur ce point les directives européennes, qu'il y aurait lieu d'y renoncer pour ne recourir qu'au seul critère (également retenu par la législation française) de l'exercice des fonctions politiques importantes à l'étranger.

1154. L'équipe d'évaluation estime de plus que le dispositif devrait être complété afin d'imposer la mise en œuvre des mesures de vigilance renforcée lorsque le bénéficiaire effectif du client est une personne politiquement exposée ou qui tient compte des risques de réputation similaires associés aux membres de sa proche famille ou aux personnes qui lui est étroitement associées. Cette lacune impacte sérieusement la conformité de la France avec la Recommandation 6.

1155. Enfin, les commentaires formulés ci-dessus concernant l'effectivité des nouvelles dispositions légales et réglementaires en la matière impose à l'équipe d'évaluation de formuler une légère réserve à cet égard.

1156. À la lumière de ce qui vient d'être dit, l'équipe d'évaluation estime que le dispositif français actuellement en place n'est que partiellement conforme aux exigences formulées par cette Recommandation.

Recommandation 7

Général

1157. L'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 a introduit dans le CMF le nouvel article L.561-10-1 qui prévoit que les services de correspondance bancaire, lorsqu'ils sont entretenus avec des organismes financiers situés dans un pays non membre de l'Union européenne ou avec un autre État non partie à l'Accord sur l'Espace économique européen, font partie des services à risque élevé et sont soumis à des mesures de vigilance renforcée, directement prescrites par le CMF.

Rassembler suffisamment d'informations sur l'institution cliente (C.7.1)

1158. *Correspondance bancaire avec des établissements clients situés dans des pays non membres de l'Union européenne ou qui ne sont pas Parties à l'accord sur l'EEE.* L'article L.561-10-1 du CMF assujettit aux obligations spécifiques qu'elle énonce les établissements de crédit, les entreprises d'investissement autres que les sociétés de gestion de portefeuille, ainsi que la Banque de France, l'institut d'émission des départements d'outre-mer et l'institut d'émission d'outre-mer, c'est-à-dire l'ensemble des personnes susceptibles d'offrir en France des services de correspondance bancaire.

1159. Lorsque l'établissement client de la relation transfrontalière de correspondance bancaire ou de la relation en vue de la distribution d'instruments financiers, n'est pas situé dans un pays de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, l'article L.561-10-1 impose aux institutions financières françaises visées de mettre en œuvre, en plus des mesures de vigilance prévues aux articles L.561-5 et L.561-6 du CMF, les mesures de vigilance renforcée dont les modalités sont fixées par décret en Conseil d'État.

1160. Lesdites mesures de vigilance renforcée sont définies par l'article R.561-21 du CMF. Cette disposition impose en particulier à l'organisme financier français de recueillir sur l'établissement cocontractant des informations suffisantes pour connaître la nature de ses activités et pour apprécier, sur la

base d'informations accessibles au public et exploitables, sa réputation et la qualité de la surveillance dont il fait l'objet. Les autorités françaises ont en outre précisé que les informations à recueillir afin d'apprécier la réputation et la qualité de la surveillance dont l'établissement étranger incluent notamment des informations accessibles au public concernant les éventuelles décisions disciplinaires dont l'établissement client a fait l'objet ou les avis publiés le concernant. Les autorités précisent que la formulation retenue par le législateur français est large et qu'elle couvre en particulier le recueil d'informations sur l'institution cliente concernant les éventuelles enquêtes ou décisions disciplinaires en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme dont cette dernière aurait fait l'objet (ces éléments sont en effet nécessaires à l'appréciation de la réputation et de la qualité de la surveillance dont le cocontractant fait l'objet). Néanmoins, l'obligation de mettre en œuvre des mesures simplifiées d'identification du client n'est pas explicitement prévue comme l'exige la norme du GAFI.

1161. *Correspondance bancaire avec des établissements financiers relevant du droit d'autres États membres de l'Union européenne ou d'États parties à l'accord sur l'EEE, ou d'un pays tiers réputé équivalent.* S'agissant de ces relations de correspondance bancaire, les autorités françaises considèrent que les dispositions de l'article L.561-10-1 du CMF imposent à l'établissement bancaire français de procéder à l'exécution des diligences d'identification et de connaissance de la relation d'affaires qui sont prévues aux articles L. 561-5 et L. 561-6 du CMF.

1162. Telle n'est cependant pas la lecture de cet article par l'équipe d'évaluation. Si l'article L.561-10-1 du CMF définit les obligations de vigilance à satisfaire par les établissements financiers français dans le cadre des relations de correspondance bancaire qu'ils entretiennent avec des établissements clients situés dans des pays non membres de l'Union européenne ou qui ne sont pas Parties à l'accord sur l'EEE (cf. *infra*), cet article ne définit pas les obligations qui seraient applicables lorsque l'établissement client est situé dans l'un de ces États.

1163. De plus, l'article L.561-9 II du CMF dispense les organismes financiers d'appliquer les mesures d'identification du client et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif (articles L.561-5 et L.561-6 du CMF) pour autant qu'il n'existe pas de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement de terrorisme lorsque les établissements financiers français nouent des relations d'affaires avec des établissements financiers établis en France, dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans un pays tiers imposant des obligations équivalentes de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (cf. *supra*). Ces relations sont donc considérées a priori comme des relations présentant un risque de BC/FT faible. De plus, si l'article L.561-9 II du CMF impose de recueillir des informations suffisantes sur le client à l'effet de vérifier que celui-ci satisfait aux conditions requises pour pouvoir bénéficier de cet allègement des obligations légales, le GAFI a considéré, dans le cadre d'évaluations mutuelles antérieures, qu'une telle mesure dispense l'organisme financier français de toute obligation relative à la connaissance de son client telle qu'envisagée dans le cadre de la Recommandation 5 (cf. *supra*, commentaires en lien avec le C.5.9).

1164. *Conclusion.* Les obligations du CMF en rapport avec les relations de correspondance bancaire ne s'appliquent pas aux relations de correspondance bancaire avec des établissements clients situés dans des pays membres de l'Union européenne ou qui sont Parties à l'accord sur l'EEE. Des mesures simplifiées sont envisagées à leur égard mais elles ne sont pas définies. Le CMF ne prévoit pas non plus l'obligation de collecter des informations sur l'institution cliente concernant expressément les éventuelles enquêtes ou décisions disciplinaires dont elle aurait fait l'objet. Le critère C.7.1 n'est pas rempli.

Évaluer les contrôles mis en place par l'institution cliente (C.7.2)

1165. *Correspondance bancaire avec des établissements clients situés dans des pays non membres de l'Union européenne ou qui ne sont pas Parties à l'accord sur l'EEE.* La conclusion d'une convention de

correspondant bancaire avec une institution partenaire située hors de l'Union européenne et de l'EEE requiert en outre, en vertu de l'article R. 561-21, 2°, du CMF que l'établissement de crédit situé en France évalue le dispositif de contrôle mis en place par le partenaire potentiel sur le plan de la LAB/CFT. A cette fin, il peut demander à l'établissement de crédit partenaire tout document ou tout élément d'information nécessaire à cette évaluation du dispositif de contrôle (par exemple les conclusions des missions d'audit interne ou externe).

1166. En vertu de l'article R. 561-21 4° du CMF, la convention de correspondant bancaire doit en outre prévoir les modalités de transmission à l'établissement de crédit situé en France des informations que celui-ci lui demande. Avant même la mise en œuvre des dispositions issues de la troisième directive, il était attendu des établissements en relation de correspondance bancaire qu'ils concluent une convention écrite entre eux, définissant et mettant en place des procédures précisant leurs obligations respectives. Sur ce fondement, la Commission bancaire a été amenée à prononcer une sanction le 16 mai 2006¹⁹⁰.

1167. *Correspondance bancaire avec des établissements financiers relevant du droit d'autres États membres de l'Union européenne ou d'États parties à l'accord sur l'EEE.* Aucune disposition telle que mentionnée C.7.2 n'est applicable à ce type de correspondance bancaire.

1168. *Conclusion.* Le critère C.7.2 n'est rempli à l'égard des établissements clients situés dans des pays non membres de l'Union européenne ou qui ne sont pas Parties à l'accord sur l'EEE.

Obtenir l'autorisation de la haute direction avant de nouer de nouvelles relations de correspondant bancaire (C.7.3)

1169. *Correspondance bancaire avec des établissements clients situés dans des pays non membres de l'Union européenne ou qui ne sont pas Parties à l'accord sur l'EEE.* L'article R.561-21 3° du CMF réserve le pouvoir de décision quant à la conclusion d'une convention de correspondant bancaire avec un établissement situé hors de l'Union européenne ou de l'EEE à un membre de l'organe exécutif de l'établissement français ou à toute personne habilitée à cet effet par l'organe exécutif.

1170. *Correspondance bancaire avec des établissements financiers relevant du droit d'autres États membres de l'Union européenne ou d'États parties à l'accord sur l'EEE.* Aucune disposition telle que mentionnée au C.7.3 n'est applicable à ce type de correspondance bancaire.

1171. *Conclusion.* Le critère C.7.3 n'est rempli qu'à l'égard des établissements clients situés dans des pays non membres de l'Union européenne ou qui ne sont pas Parties à l'accord sur l'EEE.

Préciser les responsabilités respectives dans la LAB/CFT de chaque institution (C.7.4)

1172. Bien que le CMF n'oblige pas les organismes financiers français de préciser par écrit les responsabilités respectives de chaque cocontractant en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ils découlent des dispositions légales que les obligations de vigilance renforcées applicables en France sont à la charge de l'établissement français. Le critère C.7.4 est rempli.

¹⁹⁰ La Commission bancaire a été amenée à prononcer une sanction le 16 mai 2006, à l'encontre de la succursale française d'une banque étrangère en raison notamment du fait qu'elle avait assuré pour la succursale luxembourgeoise de la même banque des fonctions de correspondant bancaire sans convention écrite ou à tout le moins, sans qu'il existe de procédures précisant les obligations respectives de ces deux entités.

Tenue de comptes de passage (C.7.5)

1173. *Correspondance bancaire avec des établissements clients situés dans des pays non membres de l'Union européenne ou qui ne sont pas Parties à l'accord sur l'EEE.* L'article R.561-21 5° du CMF dispose que, dans le cadre des services de correspondance bancaire, lorsqu'un établissement de crédit français accueille des comptes de correspondant qui sont utilisés directement par des tiers indépendants pour exécuter des opérations pour leur propre compte, l'établissement français doit s'assurer que l'établissement de crédit client a vérifié l'identité des clients ayant un accès direct à ces comptes et a mis en œuvre à leur égard des mesures de vigilance conformes aux dispositions des articles L.561-5 et L.561-6 du CMF.

1174. De plus, lorsque la relation de correspondance bancaire inclut la tenue de comptes de passage, les modalités de la transmission des informations à la demande de l'établissement assujéti, qui doivent être fixées dans la convention de correspondance bancaire conformément à l'article R.561-21 4° du CMF, doivent notamment s'appliquer à la transmission des données d'identification des clients autorisés à faire usage de ces comptes de passage. A défaut d'avoir pu s'assurer de la vérification de l'identité du client par le cocontractant, il est interdit à l'établissement de crédit situé en France, par application de l'article L. 561-8 du CMF, d'exécuter les opérations, quelles qu'en soient les modalités, et d'établir ou de poursuivre la relation d'affaires.

1175. *Correspondance bancaire avec des établissements financiers relevant du droit d'autres États membres de l'Union européenne ou d'États parties à l'accord sur l'EEE.* Aucune disposition telle que mentionnée C.7.5 n'est applicable à ce type de correspondance bancaire.

1176. *Conclusion.* Le critère C.7.5 n'est rempli qu'à l'égard des établissements clients situés dans des pays non membres de l'Union européenne ou qui ne sont pas Parties à l'accord sur l'EEE. Dans la connaissance actuelle de l'ACP, en matière de correspondance bancaire, les établissements n'ouvrent pas de comptes de passage dans la pratique, compte tenu des risques qui y sont associés.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 7 et appréciation de la conformité

1177. Le CMF ne prévoit de mesures spécifiques en matière de correspondance bancaire que pour les relations de cette nature établies avec des établissements clients situés dans des pays non membres de l'Union européenne ou qui ne sont pas Parties à l'accord sur l'EEE. Cette approche n'est pas conforme aux normes du GAFI, puisque ce dernier a identifié les relations de correspondance bancaire comme étant intrinsèquement une activité à haut risque qui exige un renforcement des mesures de vigilance dans tous les cas. La norme internationale ne prévoit pas par conséquent l'application d'une approche fondée sur les risques dans ce domaine. Enfin, c'est un sujet sur lequel le GAFI n'a pas reconnu d'unicité de juridiction (contrairement aux situations applicables dans le cadre des RS.VII et IX).

1178. S'agissant des relations de correspondance bancaire nouées avec des organismes financiers situés hors de l'Union européenne ou de l'EEE, le CMF ne prévoit pas expressément l'obligation de collecter des informations sur l'institution cliente concernant les éventuelles enquêtes ou décisions disciplinaires dont elle aurait fait l'objet.

1179. L'on notera également que les dispositions des articles L.561-10-1 et R.561-21 du CMF ont été introduites dans ce code à l'occasion de la réforme de 2009 du dispositif français de LAB/CFT. L'étalement de l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions, au plus tard, jusqu'au 4 septembre 2010, tel que prévu par l'article 19 de l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 précitée, est susceptible de s'appliquer dans le cadre des relations de correspondance bancaire existantes. Les autorités indiquent que le libellé retenu par le législateur à l'égard de cette disposition transitoire vise à couvrir de manière

immédiate les clients les plus risqués en termes de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, en ce compris les relations de correspondance bancaire. Les autorités ont indiqué que cette interprétation a été publiquement explicitée à l'intention des professionnels concernés. Les contacts de l'équipe d'évaluation avec les représentants du secteur bancaire l'ont convaincu qu'antérieurement à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales et réglementaires, les établissements bancaires rencontrés exerçaient déjà une surveillance particulière de leurs relations interbancaires avec des établissements clients situés dans des pays non membres de l'Union européenne ou qui ne sont pas Parties à l'accord sur l'EEE.

1180. Tenant compte des éléments ci-dessus, l'équipe d'évaluation estime le dispositif français partiellement conforme à la Recommandation 7.

Recommandation 8

Politiques de prévention d'une utilisation abusive des technologies nouvelles (C.8.1)

1181. Les institutions financières sont tenues de prendre en compte les conditions de transactions et les canaux de distribution dans la classification des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (article R.561-38 2° du CMF). Elles doivent donc évaluer les risques particuliers auxquels elles s'exposent lorsqu'elles ont recours aux nouvelles technologies dans le cadre de leurs transactions et de leurs canaux de distributions, et adapter leur dispositif de gestion des risques pour en tenir compte. Les autorités ont indiqué que, si cette disposition, qui se fonde sur une analyse globale des risques, n'identifie pas spécifiquement les technologies nouvelles comme constitutives d'un facteur de risque particulier, cela résulte notamment de ce que cette notion est par nature évolutive et que la définir par voie légale ou réglementaire pourrait limiter inutilement et de manière inappropriée les risques à considérer. Les dispositions inscrites à l'article R.561-38 2° du CMF ont été reprises dans le cadre du règlement général de l'AMF du 20 octobre 2009, et ont été déclinées, pour les secteurs bancaire et de l'assurance, dans des arrêtés sectoriels relatifs au contrôle interne.

1182. Pour les établissements de crédit, les établissements de paiement et les entreprises d'investissement hors sociétés de gestion de portefeuille, conformément à l'article 11-7 du règlement 97-02 modifié par arrêté du 29 octobre 2009, les entreprises assujetties adoptent des procédures relatives aux obligations de vigilance en tenant compte des risques identifiés par la classification des risques de blanchiment et de financement du terrorisme, notamment sur les modalités d'acceptation des nouveaux clients et les modalités d'acceptation des opérations avec des clients occasionnels. Cette classification des risques évalue le niveau de risques induits au regard des produits offerts, des canaux de distribution utilisés ainsi que des caractéristiques de la clientèle ciblée. En application de ces différents textes, les organismes financiers ont intégré dans leur dispositif de contrôle interne des procédures de gestion des risques liés aux nouveaux produits, conditions de transactions et canaux de distribution. Ces procédures de gestion des risques portent tant sur la période antérieure au lancement du produit que pendant son existence.

1183. Les organismes financiers ont, en effet, mis en place des comités nouveaux produits. A cet égard, l'article 11-1 du Règlement n° 97-02 du CRBF fait obligation aux organismes du secteur bancaire de mettre en œuvre des procédures spécifiques et adéquates d'approbation préalable systématique des « nouveaux produits » comprenant une appréciation des risques potentiels en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme, y compris en prenant en compte les nouveaux produits présentant une dimension nouvelle technologie, ainsi que des transformations significatives opérées sur les produits préexistants, tout au long de leur durée de vie. Il impose également de prévoir des procédures de contrôle des opérations réalisées.

1184. En application de l'article 32-1 du Règlement n°97-02 susmentionné, les procédures et systèmes d'évaluation préalable des risques potentiels en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme des produits nouveaux doivent notamment faire l'objet d'un réexamen régulier, afin d'en assurer la pertinence au regard des évolutions des environnements considérés. Les entreprises assujetties sont tenues de mettre en place des systèmes et des procédures assurant une analyse à la fois en amont et prospective des risques encourus lorsqu'elles décident notamment de réaliser des opérations portant sur de nouveaux produits ou d'opérer des modifications significatives à un produit préexistant, pour cette entreprise ou pour le marché.

1185. A cet égard, dans leur rapport de contrôle interne remis annuellement au Secrétariat Général de l'ACP, les établissements du secteur de la banque sont amenés à présenter les différents risques encourus dans le cadre de leur activité, y compris les risques induits par les nouveaux produits ou par les nouvelles activités. Ce point fait l'objet d'une question dans le questionnaire annuel remis par les établissements de crédit, les entreprises d'investissement et les établissements de paiement (question 1060). Il est également systématiquement examiné dans le cadre de missions sur place.

1186. Concernant les organismes d'assurance, les dispositions de l'article A.310-8 du Code des assurances apportent des prescriptions détaillées sur l'application de l'article R.561-38 du code monétaire et financier sur la classification des risques et les procédures. Il prévoit en particulier l'établissement d'une classification et d'une évaluation des risques. L'évaluation des risques porte notamment sur les différents produits ou services proposés, leur mode de commercialisation, la localisation ou les conditions particulières des opérations, ainsi que les caractéristiques de la clientèle.

1187. Cette classification et cette évaluation sont mises à jour de façon régulière et à la suite, en particulier, de tout évènement affectant significativement les activités, les clientèles, les filiales ou établissements. Les procédures écrites de maîtrise du risque de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme portent entre autres, sur les mesures de vigilance renforcée à mettre en œuvre pour les relations d'affaires mentionnées aux articles L.561-10 (notamment les transactions n'impliquant pas la présence physique des parties), ainsi que les modalités de suivi et d'actualisation dans les conditions prévues à l'article R.561-11 et au 2° de l'article R.561-12 du code monétaire et financier.

1188. De même que pour le secteur de la banque, il ressort des contrôles sur place que les groupes d'assurance ont créé des comités nouveaux produits. Par exemple, le « comité des offres » d'une société d'assurance a pour mission le suivi et la commercialisation des nouveaux produits et supports. Il regroupe en son sein un membre de la direction générale, le directeur du développement, un représentant des services des fonctions contribuant à l'offre (marketing, produits financiers), et le responsable des services en charge de la validation des produits et supports (contrôle de gestion et affaires juridiques). Ce comité qui se réunit au minimum deux fois par mois aborde tous les impacts juridiques liés à la sortie d'un nouveau produit. Les questions concernant les risques LCB-FT y sont aussi abordées.

1189. Concernant les sociétés de gestion de portefeuille, l'article 315-54 du règlement général de l'AMF du 20 octobre 2009 prévoit que ces sociétés sont tenues d'élaborer et de mettre à jour régulièrement une classification des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme présentés par les services qu'elles fournissent. Elles évaluent leur degré d'exposition à ces risques en fonction, notamment, des conditions et des modalités selon lesquelles ces services sont fournis ainsi que des caractéristiques des clients actuels ou à venir.

1190. Les lignes directrices publiées le 15 mars 2010 par l'AMF rappellent qu'en dehors des hypothèses où la loi fixe elle-même les niveaux de risques (L.561-4, L.561-9 II, L.561-10 et L.561-10-2 II du CMF), ceux-ci sont mesurés et classés sur la base de critères subjectifs, par les professionnels assujettis eux-

mêmes, sous leur responsabilité, en fonction de leur perception personnelle du risque. Ces lignes directrices relèvent en outre que peuvent, à cet égard constituer des indicateurs pertinents, entre autres, les caractéristiques liées à l'entreprise assujettie parmi lesquelles les modes de prestations offerts (ex. services à distance, via internet, par téléphone...), et les caractéristiques des clients et de la relation d'affaires notamment les clients non présents physiquement. Ces dispositions sont également applicables aux sociétés de gestion, aux fonds communs de créances (FCC), aux sociétés civiles de placement immobilier (SCPI), aux sociétés d'épargne forestière SEF) et aux conseillers en investissements financiers (CIF). S'agissant des dépositaires centraux d'instruments financiers et des systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers, des dispositions similaires sont applicables.

1191. En ce qui concerne les organismes financiers qui relèvent des compétences de l'ACP, un projet de "Guide explicatif de l'Autorité de Contrôle Prudentiel relatif à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme pour le secteur des assurances" était en cours d'élaboration au moment de la visite sur place¹⁹¹. Concernant les autres secteurs relevant des compétences de l'ACP (notamment, les établissements de crédit, les entreprises d'investissement hors SGP, les établissements de paiement et les changeurs manuels), le programme de travail de la Commission Consultative qui a été présenté à l'équipe d'évaluation n'inclut pas, au stade actuel, l'élaboration de lignes directrices relatives à l'approche par les risques et à la classification des risques qui seraient susceptibles d'inclure des recommandations relatives à la prise en compte des risques spécifiques liés au recours aux technologies nouvelles ou aux relations à distance. Les autorités indiquent, que les professionnels participant à la Commission consultative pour le secteur banque n'ont pas manifesté de demande d'explicitation particulière sur ces sujets, de sorte que l'ACP se concentre sur l'élaboration d'autres lignes directrices intégrant des aspects différents de l'approche par les risques.

1192. Dès lors, s'il n'existe pas d'obligation spécifique à charge des institutions financière visant à prévenir une utilisation abusive des développements technologiques, cet aspect est pleinement couvert par leur obligation de prendre en compte les conditions de transactions et les canaux de distribution dans la classification des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (article R.561-38 2° du CMF). Elles doivent donc évaluer les risques particuliers auxquels les nouvelles technologies les exposent et adapter leur dispositif de gestion des risques pour en tenir compte. De plus, les autorités ont justifié cette approche en soulignant leur volonté d'imposer aux institutions financières d'intégrer dans leur politique de gestion des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme l'ensemble des risques de cette nature auxquels elles sont exposées, en ce compris ceux liés aux technologies nouvelles, sans toutefois qu'une définition de ces dernières pour les besoins de l'application d'une disposition légale ou réglementaire en la matière ne puisse avoir pour effet de limiter la prise en compte des risques y associés, compte tenu de ce que cette notion est par nature évolutive. Le critère C.8.1 est rempli.

¹⁹¹ Des Principes d'application sectoriels pour le secteur de l'assurance approuvés par la « Commission Consultative compétente pour les documents, informations périodiques et dossiers-types relatifs à la LCB-FT » instituée par l'ACP, ont été adoptés et publiés en juin 2010. Les autorités indiquent que ces principes comprennent une fiche relative à la mise en œuvre de l'approche par les risques, fondée sur la classification de ces risques. Cette fiche traite entre autres des critères de classification des contrats et des critères de classification des clients, et notamment inclut des commentaires relatifs aux relations à distance.

Dispositifs de gestion des risques spécifiques liés aux relations d'affaires ou aux transactions qui n'impliquent pas la présence physique des parties – mesures de vigilance applicables à la clientèle à distance (C.8.2 et C.8.2.1)

1193. Conformément aux articles L.561-10 1°, R.561-5 3° et R.561-20, lorsque la vérification d'identité du client ne peut avoir lieu en présence de la personne physique ou du représentant de la personne morale, les institutions financières appliquent, en sus des obligations d'identification et de vérification de l'identité et de vigilance constante sur la relation d'affaires prévues aux articles L.561-5 et L.561-6 du CMF, au moins une des mesures complémentaires suivantes :

- 1° Obtenir des pièces justificatives supplémentaires permettant de confirmer l'identité de la personne avec laquelle elles sont en relation d'affaires ;
- 2° Mettre en œuvre des mesures de vérification et de certification de la copie du document officiel ou de l'extrait de registre officiel, s'agissant d'une personne morale, par un tiers indépendant de la personne à identifier ;
- 3° Exiger que le premier paiement des opérations soit effectué en provenance ou à destination d'un compte ouvert au nom du client auprès d'un organisme financier (personne mentionnée aux 1° à 6° de l'article L.561-2 du CMF, c'est-à-dire l'ensemble des institutions financières, à l'exception des changeurs manuels) établi dans un État membre de l'Union européenne ou dans un État partie à l'accord sur l'EEE ;
- 4° Obtenir une confirmation de l'identité du client de la part d'un organisme financier établi dans un État membre de l'Union européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen. La confirmation est adressée directement par cette personne à celle demandant l'identification et précise le nom et les coordonnées du représentant de la personne l'ayant délivrée. Cette confirmation peut également être obtenue d'un organisme financier établi dans un pays tiers imposant des obligations équivalentes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et figurant sur la liste prévue par arrêté du Ministre en charge de l'économie (cf. arrêté de juillet 2006), qui est en relation d'affaires suivie avec la personne assujettie.

1194. S'agissant de l'ouverture d'un compte à distance, les institutions financières doivent nécessairement exiger que le premier paiement des opérations soit effectué en provenance ou à destination d'un compte ouvert au nom du client auprès d'un organisme financier (autre qu'un changeur manuel) établi dans un État membre de l'Union européenne ou dans un État partie à l'accord sur l'EEE, et mettre en œuvre en outre une autre des mesures énumérées ci-dessus.

1195. Antérieurement à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales et réglementaires issues de la réforme de 2009, le quatrième alinéa de l'article L.563-1 prévoyait déjà l'obligation pour les personnes et organismes assujettis de prendre les dispositions spécifiques et adéquates nécessaires pour faire face au risque accru de blanchiment de capitaux qui existe lorsqu'ils nouent des relations contractuelles avec un client qui n'est pas physiquement présent aux fins de l'identification ou lorsqu'ils l'assistent dans la préparation ou la réalisation d'une transaction. Les conditions de mise en œuvre de cette obligation spécifique étaient définies par un décret, et formulées par l'article R.563-1 II du CMF. Les mesures complémentaires de vigilance qui étaient ainsi requises étaient identiques, sur le fond, à celles actuellement précisées à l'article R.561-20 du CMF (cf. supra).

1196. Le questionnaire relatif à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (dit QLB), auquel les établissements de crédit, les établissements de paiement et les entreprises d'investissement hors sociétés de gestion de portefeuille relevant des compétences de l'ACP doivent répondre chaque année, comporte en particulier des questions visant à s'assurer que des mesures

complémentaires sont effectivement prises par les établissements en cas d'ouverture de compte ou d'opération avec un client qui n'est pas physiquement présent lors de l'identification.

1197. Le guide des recommandations de l'ACAM préconise pour toute vente à distance (il s'agit notamment des ventes sur internet) :

- de demander copie d'une pièce d'identité et d'une quittance de moins de 3 mois attestant du domicile.
- de demander un "Relevé d'Identité Bancaire" (R.I.B.)¹⁹² et de vérifier la correspondance entre le chèque et le R.I.B.
- d'envoyer le contrat par lettre recommandée avec accusé de réception en vérifiant la cohérence de l'adresse.
- d'avoir un soupçon en cas d'incohérence, ou en cas de virement d'argent en provenance de l'étranger.
- Si le paiement arrive avant les pièces, de ne pas le ristourner tant que ces pièces n'ont pas été reçues.

1198. L'enquête « lutte anti-blanchiment » réalisée en 2007 par l'ACAM auprès de 132 entreprises d'assurance pratiquant l'assurance vie, montrait que 84% d'entre elles considéraient la souscription à distance comme effective seulement après l'obtention des justificatifs supplémentaires énoncés ci-dessus, soit avant même la transposition de la 3^{ème} directive anti-blanchiment.

1199. S'agissant des sociétés de gestion de portefeuille, l'article 315-55 du règlement général de l'AMF prévoit qu'elles doivent établir par écrit et mettre en œuvre des procédures internes portant sur la mise en œuvre des mesures de vigilance complémentaires mentionnées à l'article L.561-10 du CMF, qui doivent notamment être appliquées à la clientèle à distance. Ces dispositions sont également applicables aux sociétés de gestion de FCC, de SCPI, de SEF aux CIF. Des dispositions similaires sont prévues s'agissant des gestionnaires de systèmes de règlement-livraison (article 560-13) et des dépositaires centraux d'instruments financiers (article 550-10).

1200. *Conclusion.* Les mesures complémentaires de vigilance requises par l'article R.561-20 sont essentiellement relatives au renforcement des exigences en matière de vérification de l'identité du client. En ceci, le critère C.8.2.1 est rempli. Par contre, elles n'incluent pas un renforcement du degré de vigilance constante à l'égard des opérations effectuées par les clients qui ont été identifiés à distance ou plus

¹⁹² Le RIB est un document répondant à une norme professionnelle du "Comité Français d'Organisation et de Normalisation Bancaires" (un organisme professionnel créé en 1930 ayant pour mission d'étudier et de résoudre, aux plans organisationnel et normatif, les problèmes de caractère technique liés à l'activité bancaire). Le RIB contient l'identité du titulaire d'un compte bancaire et ses coordonnées bancaires et permet de communiquer sa domiciliation bancaire pour recevoir des virements ou pour régler des factures par avis de prélèvement. Il mentionne obligatoirement : les nom et prénom ou raison sociale du titulaire du compte, l'identifiant domestique du compte (code banque, code guichet, numéro de compte et clé RIB), l'intitulé en clair de l'établissement et du guichet tenant le compte, l'identification internationale du compte (code IBAN et code BIC).

généralement des relations d'affaires qui n'impliquent pas la présence physique des parties. Le critère C.8.2 n'est pas rempli.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 8

1201. Le dispositif français tel que réformé en 2009 s'inscrit dans la continuité du dispositif antérieur en ce qui concerne la prise en compte du risque particulier associé aux relations d'affaires nouées avec des clients, personnes physiques ou représentants de personnes morales, qui ne sont pas physiquement présents aux fins d'identification. Les nouvelles dispositions en la matière ne constituant pas une innovation de la réforme de 2009, la disposition transitoire l'article 19 de l'ordonnance 2009-104 du 30 janvier 2009 ne trouve pas à s'appliquer, et il n'y a dès lors pas lieu de la prendre en considération dans l'évaluation de l'effectivité de ce régime particulier de vigilance.

1202. Dans la pratique, il ressort en outre des réunions que l'équipe d'évaluation a pu avoir pendant la visite sur place avec les représentants des organismes financiers que ceux-ci connaissent les mesures de vigilance particulière requises par les dispositions légales et réglementaires.

Appréciation de la conformité globale

1203. En vertu des dispositions en vigueur, les institutions financières sont tenues de se doter de politiques relatives au recours aux technologies nouvelles, sans que celles-ci ne soient appréhendées spécifiquement, mais sous l'angle plus large de l'analyse des risques associés aux produits et canaux de distributions - incluant notamment une analyse des risques afférents aux modalités d'utilisation de ces technologies dans le contexte particulier de chaque organisme financier concerné -, leur permettant de définir des stratégies appropriées pour prévenir leur utilisation abusive à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

1204. L'équipe d'évaluation note qu'en ce qui concerne les risques particuliers associés aux relations à distance, le dispositif légal et réglementaire français les appréhende essentiellement à travers des mesures complémentaires de vigilance qui sont requises au moment de procéder à l'identification du client. En revanche, ces mesures n'incluent pas un renforcement du degré de vigilance constante à l'égard des opérations effectuées par les clients qui ont été identifiés à distance.

1205. Par ailleurs, si l'AMF a publié le 15 mars 2010 des lignes de conduites afin de clarifier ses attentes à l'intention des organismes financiers, notamment, en ce qui concerne l'approche par les risques, ces lignes de conduite ne recommandent pas l'élaboration de politiques spécifiquement applicables dans le cas du recours aux technologies nouvelles et n'abordent qu'en le citant sommairement les risques particuliers y afférents. Concernant le secteur des assurances, il était prévu à l'époque de la visite sur place de l'équipe d'évaluation que l'actualisation par l'ACP des recommandations antérieures de l'ACAM pour tenir compte de la réforme du dispositif légal et réglementaire de LAB/CFT intervenue en 2009 fournisse également des clarifications quant à la mise en œuvre de l'approche par les risques¹⁹³. A l'égard des autres catégories d'organismes financiers assujettis aux compétences de l'ACP (notamment, les établissements de crédit, les établissements de paiement et les changeurs manuels), elles sont soumises à l'obligation d'avoir un comité nouveaux produits qui examine les risques, y compris les risques LCB-FT. Le programme de travail de la Commission Consultative chargée d'assister cette autorité dans l'élaboration, notamment, de

¹⁹³ Tel est le cas depuis juin 2010.

lignes de conduites, recommandations ou guides pratiques à l'intention des institutions financières assujetties ne prévoit pas, au stade actuel, l'élaboration de documents de cette nature concernant la mise en application de l'approche des risques, en général, ni les politiques et mesures particulières de vigilance à mettre en œuvre afin de tenir compte des risques particuliers associés au recours aux technologies nouvelles.

1206. *Conclusion.* Si le dispositif français comprend un certain nombre de mesures de fond permettant à la France de satisfaire certaines des exigences de la Recommandation 8, l'équipe d'évaluation estime également que ce dispositif devrait encore être complété sous divers aspects, de sorte qu'elle considère que ce dispositif est largement conforme à ladite Recommandation.

3.2.2 Recommandations et Commentaires

Recommandation 5

1207. Le dispositif légal et réglementaire élaboré par la France à l'occasion de la réforme de 2009 visant à transposer la 3^{ème} directive européenne et sa directive de mise en œuvre rencontre la grande majorité des exigences de la Recommandation 5.

1208. N'est cependant pas conforme à cette recommandation la possibilité, maintenue par le nouveau dispositif, d'émission de bons de capitalisation anonymes par les entreprises d'assurance. Nonobstant les arguments avancés par les autorités françaises, qui estiment le risque adéquatement encadré compte tenu des mesures LAB/CFT et des vérifications de l'ACP, et la marginalisation progressive de cet instrument tant en termes d'encours que de nombre d'émetteurs, ces bons anonymes de capitalisation peuvent être transférés d'un porteur à un autre sans que l'entreprise émettrice n'en soit avisée et puisse remplir ses devoirs de vigilance à l'égard du nouveau porteur, sauf s'il est le bénéficiaire final. Tenant compte également de la marginalisation progressive de cet instrument, les autorités françaises devraient envisager l'abrogation de la possibilité d'émission de bons anonymes de capitalisation afin de parfaire la conformité du dispositif en vigueur avec la Recommandation 5 du GAFI.

1209. L'équipe d'évaluation estime par ailleurs qu'il serait nécessaire de clarifier par voie légale ou réglementaire l'obligation des institutions financières de procéder à une nouvelle identification d'un client habituel en cas de soupçon, en particulier dans les situations où le client a fait l'objet de mesures simplifiées d'identification et de vérification de son identité. Il en va de même de leur obligation de procéder à une nouvelle identification du client lorsque les données initialement collectées étaient erronées dès l'origine.

1210. Les autorités françaises devraient également compléter l'obligation de mise à jour des données d'identification de leurs clients en prévoyant une obligation explicite de procéder à une nouvelle identification du client et, le cas échéant, des bénéficiaires effectifs, lorsqu'il apparaît a posteriori que les données initialement obtenues n'étaient pas exactes ou pertinentes.

1211. S'agissant de la vigilance accrue que les professionnels assujettis sont tenus d'exercer face aux situations de risque élevé identifiées, soit par application de leur classification des risques, soit par les dispositions normatives elles-mêmes, le dispositif français prévoit adéquatement un renforcement des devoirs de vigilance à exécuter au moment de l'entrée en relation d'affaires ou de l'exécution d'une opération occasionnelle ainsi qu'une surveillance adaptée aux risques de BC/FT des opérations pendant toute la durée de la relation d'affaires. Une clarification des exigences renforcées sur le plan de la surveillance des opérations exécutées dans le cadre d'une relation d'affaires présentant des risques élevés devrait néanmoins être introduite.

1212. La France devrait prendre les mesures nécessaires pour régler la question de la catégorisation systématique de tous les États membres de l'UE ou de l'EEE comme appliquant de manière adéquate la norme du GAFI (et sans autre forme d'évaluation des risques) et mettre en place une méthodologie d'évaluation claire et articulée visant à identifier les pays tiers dits équivalents.

1213. Dans le cas où les professionnels assujettis sont autorisés à considérer, par application des dispositions du CMF, que le risque afférent à un produit ou un client est faible, ceux-ci devraient être soumis à des mesures réduites de vigilance (et non être exemptée de toute obligation d'identification du client ou du produit comme cela est le cas actuellement).

1214. Le cadre légal et réglementaire français devrait être complété par une disposition imposant explicitement de compléter les mesures simplifiées de vigilance initialement mises en œuvre lorsqu'il apparaît ultérieurement qu'une opération effectuée par le client dans le cadre de cette relation d'affaires est de nature à éveiller des soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

1215. Le nouveau cadre légal et réglementaire en vigueur depuis 2009 ayant en outre renforcé le recours à l'approche par les risques, les autorités françaises devraient veiller à fournir à l'ensemble des institutions financières une assistance adéquate pour la mise en œuvre appropriée de cette approche en généralisant à tous les secteurs concernés la diffusion de guides et de recommandations traitant spécifiquement de cette approche.

Recommandation 6

1216. Les nouveaux dispositifs légaux et réglementaires introduits dans le CMF à l'occasion de la réforme de 2009 apparaissent clairs et satisfaisants pour rencontrer la plupart des éléments contenus dans la Recommandation 6 du GAFI. Toutefois, les autorités françaises devraient envisager de compléter le dispositif existant par une obligation à charge des professionnels assujettis de renforcer leurs mesures de vigilance lorsqu'une situation présente des risques particuliers analogues à ceux qui sont inhérents aux situations énumérées par les dispositions réglementaires. Tel pourrait être le cas lorsque les fonctions publiques exercées par le client ne sont pas reprises dans l'énumération fournie par la réglementation, ou lorsque client a des relations familiales ou d'association autres que celles qui sont citées par le CMF.

1217. S'agissant du critère de résidence utilisé pour qualifier d'étrangère une personne politiquement exposée, l'équipe d'évaluation estime qu'afin d'appréhender correctement le risque associé aux personnes politiquement exposées, il y aurait lieu d'y renoncer pour ne recourir qu'au seul critère (également retenu par la législation française) de l'exercice des fonctions politiques importantes à l'étranger.

1218. Le dispositif législatif devrait être complété afin d'imposer la mise en œuvre des mesures de vigilance renforcée lorsque le bénéficiaire effectif du client est une personne politiquement exposée ou qui tient compte des risques de réputation similaires associés aux membres de sa proche famille ou aux personnes qui lui est étroitement associées.

1219. Enfin, l'effectivité des nouvelles dispositions légales et réglementaires en la matière n'a pas pu être évaluée même si des mesures de vigilance applicables aux PEPs préexistaient l'adoption de l'ordonnance n° 2009-14 du 30 janvier 2009. En conclusion, le dispositif français à l'encontre des PEPs est jugé partiellement conforme aux normes du GAFI.

Recommandation 7

1220. La France devrait prévoir des mesures de vigilance renforcées applicables aux relations de correspondance bancaire avec des établissements clients situés dans des pays membres de l'Union européenne ou qui sont Parties à l'accord sur l'EEE.

Recommandation 8

1221. Les mesures complémentaires de vigilance requises par l'article R.561-20 (et par l'article R.563-1 II antérieurement à la réforme de 2009) devraient expressément inclure un renforcement du degré de vigilance constante à l'égard des opérations effectuées par les clients qui ont été identifiés à distance.

3.2.3 Conformité avec les Recommandations 5 à 8

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R.5	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Les entreprises d'assurance peuvent émettre des bons de capitalisation anonymes ; • L'obligation d'identification du client habituel en cas d'opération suscitant un soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme est bien prévue par les textes mais de manière implicite dans certains cas ; • Les mesures de vigilance complémentaires qui doivent être mises en œuvre dans certains cas de relation d'affaires ou d'opérations qualifiées à risque ne couvrent pas systématiquement un renforcement obligatoire de la surveillance pendant le déroulement de la relation d'affaires ; • La dérogation établie à l'article L.561-9 II CMF permet d'exempter les institutions financières de toute forme de vigilance à l'égard de leurs clients lorsque le risque de blanchiment ou de financement de terrorisme est faible ; • La catégorisation systématique de tous les États membres de l'UE ou de l'EEE comme appliquant de manière adéquate la norme du GAFI (et sans autre forme d'évaluation des risques) n'est pas adéquate. Il en est de même des dérogations applicables aux pays tiers équivalents ; • L'effectivité de la mise en œuvre des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle n'a pas pu être évaluée au regard de certaines obligations (compte tenu du caractère récent de ces mesures précises).
R.6	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Le dispositif ne prévoit pas de mesures de vigilance renforcée lorsque le bénéficiaire effectif du client est une personne politiquement exposée ou qui tienne compte des risques de réputation similaires associés aux membres de sa proche famille ou aux personnes qui lui est étroitement associées ; • L'obligation d'exercer une vigilance accrue n'est pas applicable lorsque la PPE étrangère réside en France ; • Même si des mesures de vigilance applicables aux PEPs préexistaient l'adoption de l'ordonnance n° 2009-14 du 30 janvier 2009, l'effectivité de la mise en œuvre des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle introduites à cette occasion n'a pas pu être systématiquement évaluée.

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R.7	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Les obligations du CMF en rapport avec les relations de correspondances bancaires (y compris celles impliquant la tenue de « comptes de passage ») ne s'appliquent pas aux relations de correspondance bancaire avec des établissements clients situés dans des pays membres de l'Union européenne ou qui sont Parties à l'accord sur l'EEE (ces relations sont considérées comme présentant des risques faibles en l'absence de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement de terrorisme); • Le CMF ne prévoit pas non plus expressément l'obligation de collecter des informations sur l'institution cliente concernant les éventuelles enquêtes ou décisions disciplinaires dont elle aurait fait l'objet.
R.8	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Les mesures complémentaires de vigilance qui sont spécifiquement requises en cas de relations à distance ne comprennent pas expressément de mesures renforcées de vigilance constante à l'égard des opérations et de la relation d'affaires.

3.3 Tiers et apporteurs d'affaires (*introduced business* -R.9)

3.3.1 Description et Analyse

Général

1222. En France, les organismes financiers, à l'exception des établissements de paiement qui fournissent principalement le service de transmission de fonds et des changeurs manuels, peuvent, par application de l'article L.561-7 I du CMF, confier à des tiers, eux-mêmes membres de ces professions ou des professions juridiques et comptables (également soumises aux dispositions de LAB/CFT), la mise en œuvre de leurs obligations de vigilance initiale.

1223. Le recours à ce dispositif permet d'éviter la répétition de procédures d'identification des clients à la condition que l'assujetti ait pleinement accès aux informations recueillies par le tiers introducteur. Ce mécanisme laisse à la charge de l'établissement l'entière responsabilité du respect des obligations de vigilance mises à sa charge par la loi. Les modalités du recours à un tiers introducteur sont précisées par l'article R.561-13 du CMF, qui autorise le recours à un tiers pour la mise en œuvre des obligations de diligence relatives à l'identification du client (art. L.561-5 du CMF) et à la connaissance de la clientèle (art. L.561-6 du CMF).

1224. Concrètement, le recours aux mécanismes de la tierce introduction peut notamment trouver à s'appliquer fréquemment dans le secteur des assurances, dans le cadre, en particulier, des relations entre un entreprise d'assurances et un courtier d'assurance qui place chez elle un risque assurantiel. Le courtier d'assurance est en effet une personne physique ou morale habilitée à réaliser, contre rémunération, des activités d'intermédiation en assurance. Conseil des assurés pour la mise au point et la souscription des contrats, le courtier est, en principe, leur mandataire. Il est chargé par son client de sélectionner l'entreprise d'assurance dont le produit d'assurance répond le mieux à ses besoins, ce qui exige qu'il demeure indépendant des entreprises d'assurances. Assujetti à titre personnel aux obligations légales et réglementaires de LAB/CFT, il est lui-même tenu d'identifier et de vérifier l'identité du client et, le cas échéant, des bénéficiaires effectifs et peut donc communiquer à l'entreprise d'assurances auprès de laquelle il place le risque assurantiel de son client, et qui est tenue de satisfaire aux mêmes obligations de vigilance que lui, le résultat de ses propres devoirs de vigilance.

1225. Compte tenu de ce que le recours à la tierce introduction est de la sorte susceptible d'être particulièrement fréquent dans le secteur français des assurances, l'ACAM s'est attachée à en préciser certaines modalités dans ses recommandations du 1^{er} mars 2005 (Recommandation I.3). L'ACAM recommandait ainsi aux organismes d'assurance de vérifier un certain nombre d'informations avant de choisir comme partenaire un cabinet de courtage et de lui attribuer un code courtier¹⁹⁴. L'ACAM préconise ainsi que l'organisme d'assurance prenne à cet effet les mesures suivantes :

- S'il s'agit d'une personne physique, vérifier l'honorabilité du courtier ;
- S'il s'agit d'une société de courtage, vérifier l'honorabilité des propriétaires et des dirigeants ;
- S'intéresser à l'ancienneté du cabinet de courtage, à la liste des autres assureurs travaillant avec lui ;
- Collecter des renseignements sur d'éventuels litiges ou défauts de paiement ;
- Rechercher si le cabinet de courtage figure sur la liste de l'Orias (www.orias.fr), registre des Intermédiaires en Assurance ;
- Rechercher si le cabinet de courtage est adhérent à un syndicat professionnel ;
- Exiger du cabinet de courtage un engagement écrit de bonne conduite en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux (*cf. infra*).

1226. L'ACAM recommande en outre d'adopter les mesures suivantes pour assurer un suivi adéquat des relations avec les cabinets de courtage par les organismes d'assurance :

- Établir un dossier de suivi où seront notées toutes les anomalies :
 - incidents financiers ;
 - gros volumes d'affaires imprévus ou inexpliqués ;
 - informations insuffisantes ou dissimulées sur les clients ;
 - propositions de transactions avec des tiers non identifiés ;
 - transfert du bénéfice d'un contrat à un tiers sans lien familial ;
 - modifications fréquentes des contrats ;

¹⁹⁴ Les Principes d'application sectoriels de l'Autorité de Contrôle Prudentiel relatif à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme pour le secteur des assurances, approuvés par la "Commission consultative compétente pour les documents, informations périodiques et dossiers-types relatifs à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (LCB FT)" récemment instituée par l'ACP, qui ont été adoptés et publiés en juin 2010, ne contiennent plus de chapitre dédié aux relations avec les courtiers en qualité de tiers introducteurs. En revanche, cette Commission a inclus dans son programme de travail pour l'été 2010 d'aborder le thème de la tierce introduction.

- nombreux clients étrangers ou domiciliés à l'étranger ou payant à partir de comptes étrangers.
- En cas de doute, effectuer une inspection sur place.

1227. L'ACAM recommande également que la convention de courtage contienne des engagements de bonne conduite du courtier en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et qu'elle exige du cabinet de courtage un document écrit par lequel il s'engage à :

- avoir pris connaissance de la réglementation relative aux procédures de lutte contre le blanchiment des capitaux ;
- respecter ces procédures ;
- respecter toutes les procédures particulières imposées par la compagnie d'assurance ;
- accepter toute inspection sur place diligentée par l'entreprise d'assurance.

1228. Par ailleurs, la FFSA demande aux entreprises d'assurance dans ses recommandations de 2007 de « s'assurer que les courtiers d'assurance avec lesquelles elles sont en relation s'engagent par écrit auprès d'elles à respecter strictement les obligations matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme » (recommandation 2-9).

1229. Lors de l'enquête « Lutte anti-blanchiment » réalisée par l'ACAM en 2007 auprès de 132 entreprises d'assurance pratiquant l'assurance vie, il a été constaté que :

- 97% des sociétés d'assurance font signer des engagements en matière de lutte contre le blanchiment d'argent à tous leurs courtiers avec lesquels elles sont en relation d'affaires
- 71% des entreprises d'assurance exercent un contrôle du respect de ces engagements pour savoir si les courtiers respectent leurs engagements vis-à-vis de l'entreprise d'assurance ;
- Et 91% des entreprises d'assurance exercent un contrôle du respect de ces engagements auprès des courtiers auxquels il a été accordé une délégation de gestion pour savoir s'ils respectent les procédures propres à l'entreprise d'assurance.

Obtenir immédiatement du tiers et apporteur d'affaires les informations nécessaires concernant certaines éléments des mesures de vigilance relatives à la clientèle (C.9.1)

1230. L'article R.561-13 I, alinéa 1 du CMF énonce que le tiers introducteur doit mettre sans délai à la disposition de l'institution financière, les éléments d'information relatifs à l'identité du client, ainsi que, le cas échéant, à l'identité du bénéficiaire effectif et à l'objet et à la nature de la relation d'affaires. Il convient de noter que l'obligation pèse sur le tiers introducteur, non sur l'institution financière qui a recours aux services de ce dernier. Le critère 9.1 est rempli.

Prendre les mesures adéquates pour s'assurer que le tiers est à même de fournir, sur demande et dans les délais les plus brefs, des copies des données d'identification (C.9.2)

1231. L'article R.561-13 I alinéa 3 du CMF prévoit que les modalités concrètes de transmission des éléments d'information et documents et les modalités de contrôle des diligences mises en œuvre peuvent

faire l'objet d'une convention entre l'organisme assujetti et le tiers introducteur. Par ailleurs, l'alinéa 2 de l'article R. 561-13 du CMF prévoit que le tiers transmet aux institutions financières, « à première demande, copie des documents d'identification du client et le cas échéant, du bénéficiaire effectif ainsi que tout document pertinent pour assurer ces diligences ». Il relève dès lors de la responsabilité des organismes financiers français qui ont recours à un tiers introducteur de veiller à ce qu'il soit satisfait à cette obligation. Par conséquent, conformément à l'article R561-38, les procédures de contrôle interne doivent couvrir cette obligation de transmission par le tiers des documents à première demande. A cet égard, les établissements de crédit, entreprises d'investissement et établissement de paiement se voient interrogés dans le questionnaire annuel LAB/CFT (question 570 et 590). Pour les organismes financiers du secteur de l'assurance, des questions sont également posées sur ce point (questions 11.1 et suivantes du questionnaire pour les entreprises d'assurance). Le critère 9.2 est rempli.

Pays d'établissement du tiers ou apporteur d'affaires (C.9.3 et C.9.4)

1232. L'article L.561-7 I a) du CMF soumet l'autorisation de recourir à un autre organisme financier en qualité de tiers introducteur à la condition que ce tiers soit situé ou ait son siège social en France ou dans un pays tiers imposant des obligations équivalentes en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme figurant sur la liste fixée, conformément à l'article L.561-9 II 2° du CMF, par l'arrêté précité du 21 juillet 2006. Par application du principe de reconnaissance mutuelle qui prévaut au sein de l'Union Européenne et de l'EEE, cette disposition doit s'interpréter comme autorisant également le recours à un organisme financier établi dans un autre État qui en est membre ou partie. Comme indiqué plus haut, le GAFI ne valide pas cette présomption d'équivalence et la liste publiée par arrêté n'est pas considérée comme suffisamment fiable.

1233. De plus, concernant les personnes éligibles pour intervenir en qualité de tiers introducteurs, le dispositif légal et réglementaire n'impose pas aux organismes financiers assujettis de vérifier que les tiers introducteurs auxquels ils ont recours ont effectivement pris des mesures visant à se conformer aux mesures de vigilance relatives à la clientèle et de conservation des données telles que prévues dans les Recommandations 5 et 10. Les critères 9.3 et 9.4 sont imparfaitement remplis.

Responsabilité de l'identification et de la vérification de l'identité (C.9.5)

1234. Le dernier alinéa de l'article L.561-7 I du CMF, précise qu'en dernier ressort, la responsabilité de l'identification et de la vérification de l'identité pèse sur l'institution assujettie qui se repose sur les diligences effectuées par le tiers introducteur. Le critère 9.5 est rempli.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 9 et appréciation de la conformité

1235. Les dispositions du CMF qui encadrent le recours à un tiers introducteur afin de procéder aux diligences prévues par ses articles L.561-5 et L.561-6 rencontrent certaines des exigences formulées par la Recommandation 9. Ainsi, seules des personnes assujetties à des obligations équivalentes en matière de LAB/CFT sont éligibles pour intervenir en qualité de tiers introducteurs d'affaire. Les dispositions en vigueur prévoient également l'obligation de principe, pour l'organisme assujetti qui a recours à un tiers introducteur, d'obtenir immédiatement de lui les données d'identification, et l'obligation pour le tiers introducteur de communiquer une copie des documents probants à première demande de l'organisme financier qui a recours à lui. En outre, une disposition énonce explicitement que l'organisme assujetti qui a recours à un tiers introducteur demeure pleinement responsable du respect de ses propres obligations de vigilance.

1236. Concernant cependant les critères 9.3 et 9.4, les mesures législatives et réglementaires sont insuffisantes à deux titres (reconnaissance mutuelle entre États membres de l'UE et contrôle des mesures de vigilance mises en œuvre par le tiers introducteur). De plus, la mise en œuvre concrète des mécanismes de recours à un tiers introducteur ne sont actuellement encadrés que partiellement par des instructions, lignes de conduite ou recommandations des autorités de contrôle des organismes financiers. Seule l'ACAM a émis des recommandations couvrant partiellement cette matière¹⁹⁵. En ce qui concerne l'AMF, elle n'a pas traité de cet aspect dans ses "lignes directrices" publiées le 15 mars 2010 à l'intention des sociétés de gestion de portefeuilles. Les autorités indiquent que ce thème sera traité en 2011 dans le cadre de nouvelles lignes directrices de l'AMF, comme indiqué ci-dessus.

1237. Enfin, les mesures portant sur la tierce introduction telles qu'elles figurent au CMF sont trop récentes pour évaluer l'effectivité de leur mise en œuvre. Tenant compte de ces observations, l'équipe d'évaluation estime que le dispositif français en matière de tierce introduction n'est que partiellement conforme à la Recommandation 9.

3.3.2 *Recommandations et Commentaires*

1238. Le dispositif légal et réglementaire devrait imposer aux organismes financiers assujettis de vérifier que les tiers introducteurs auxquels ils ont recours ont effectivement pris des mesures visant à se conformer aux mesures de vigilance relatives à la clientèle et de conservation des données telles que prévues dans les Recommandations 5 et 10.

1239. La France devrait imposer aux institutions financières de s'assurer que le tiers introducteur est soumis à une réglementation et fait l'objet d'une surveillance en matière de LAB/CFT.

3.3.3 *Conformité avec la Recommandation 9*

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R.9	PC	<ul style="list-style-type: none"> Le dispositif en vigueur n'impose pas aux organismes financiers assujettis de vérifier que les tiers introducteurs ont pris des mesures visant à se conformer aux mesures de vigilance relatives à la clientèle et de conservation des données ; La qualité de tiers introducteurs est attribuée de plein droit aux établissements établis dans l'UE, l'EEE ou un pays tiers équivalent ; Les mesures portant sur la tierce introduction telles qu'elles figurent au CMF sont trop récentes pour évaluer l'effectivité de leur mise en œuvre.

¹⁹⁵ Ceci n'est plus le cas depuis juin 2010. Des lignes directrices sur la tierce introduction devraient être adoptées par l'ACP en 2010 pour l'ensemble des personnes relevant de son contrôle.

3.4 Secret professionnel ou confidentialité des institutions financières (R.4)

3.4.1 Description et Analyse

Devoir de secret professionnel

Général

1240. Le devoir de secret professionnel est défini d'une manière générale à l'article 226-13 du code pénal, qui dispose que "la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15000 euros d'amende." L'article 226-14 fixe les limites de cette obligation de secret professionnel, et notamment que celui-ci n'est pas applicable "dans les cas où la loi impose ou autorise la révélation du secret."

Secret professionnel du secteur financier (C.4.1)

1241. En France, les dirigeants et préposés des organismes financiers assujettis aux obligations LAB/CFT sont astreints à cette obligation de secret professionnel par des dispositions légales spécifiques des textes régissant le statut et les conditions d'activité de ces organismes. Ce devoir de secret professionnel est ainsi posé pour les établissements de crédit par l'article L.511-33 al. 1 du CMF qui dispose : « *Tout membre d'un conseil d'administration et, selon le cas, d'un conseil de surveillance et toute personne qui à un titre quelconque participe à la direction ou à la gestion d'un établissement de crédit ou d'un organisme mentionné au 5 de l'article L.511-6 [associations sans but lucratif et aux fondations reconnues d'utilité publique] ou qui est employée par l'un de ceux-ci est tenu au secret professionnel* ». Pour les entreprises d'investissement (dont les sociétés de gestion de portefeuille) et les établissements de paiement, le secret professionnel est imposé, en des termes similaires, par les articles L.531-12 et L.522-19 I du même Code. S'agissant des organismes d'assurance, ils sont soumis à un devoir général de secret professionnel en vertu de l'article 226-13 du code pénal.

1242. En sus de ces dispositions, les institutions financières françaises sont tenues de maintenir confidentielles les informations qu'elles collectent de leur clientèle. Cette clause de confidentialité est reprise dans les contrats qu'elles lient avec leurs clients.

Accès des autorités nationales aux informations requises pour l'exercice des missions de LAB/CFT

1243. Dans l'ensemble de ces secteurs, l'obligation de secret professionnel connaît cependant des limites qui sont nécessaires pour permettre aux autorités de contrôle et aux autorités compétentes en matière de LAB/CFT d'accomplir sans entrave leur mission. L'accès des autorités nationales aux informations requises pour l'exercice de leurs missions, en particulier dans le domaine de la LAB/CFT, est en effet permis par la levée du secret professionnel, dont le principe est inscrit dans les textes de loi.

1244. En vertu des articles L.511-33 al. 2, L.531-12 al. 2 et L.522-19 I al. 2 du CMF, applicables, respectivement, aux établissements de crédit, aux entreprises d'investissement hors sociétés de gestion de portefeuille et aux établissements de paiement, le secret professionnel ne peut être opposé ni à l'Autorité de contrôle prudentiel ni à la Banque de France. Les organismes financiers ne peuvent dès lors s'opposer à l'accès de l'ACP aux informations confidentielles qu'ils détiennent. Les organismes d'assurance sont soumis à un devoir général de secret professionnel en vertu de l'article 226-13 du code pénal.

1245. La législation française étend cette obligation expresse aux organes centraux des établissements de crédit énumérés à l'article L.511-30 du CMF (c'est-à-dire, le Crédit agricole SA, l'organe centrale des caisses d'épargne et des banques populaires, la Confédération nationale du Crédit mutuel). Au-delà de la levée du secret professionnel, ceux-ci ont de plus l'obligation d'informer l'ACP des infractions à la réglementation bancaire commises par leurs affiliés (article L. 511-32 al. 2 du même Code).

1246. L'ACP a également accès aux informations d'entités implantées en France et à l'étranger dans le cadre des contrôles permanents et des inspections qu'elle peut être autorisée à mener, au sein des groupes notamment (cf. partie 3.8). En vertu de l'article L.612-44 du CMF, l'ACP peut demander aux commissaires aux comptes des personnes soumises à son contrôle tout renseignement sur l'activité et sur la situation financière de l'entité qu'ils contrôlent ainsi que sur les diligences qu'ils y ont effectuées dans le cadre de leur mission, complétant ainsi l'information qu'elle obtient directement auprès des assujettis par des éléments transmis par une source extérieure. En vertu du même article du CMF, les commissaires aux comptes sont en outre tenus de signaler dans les meilleurs délais à l'ACP tout fait ou décision concernant les personnes soumises à leur contrôle dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leur mission, et qui sont de nature, notamment, à constituer une violation des dispositions législatives ou réglementaires qui lui sont applicables. Les informations ainsi communiquées sont couvertes par la règle du secret professionnel. La même obligation s'applique aux faits et aux décisions de cette nature dont les commissaires aux comptes viendraient à avoir connaissance dans l'exercice de leur mission auprès d'une société mère ou d'une filiale de la personne contrôlée ou dans un organisme subordonné à une mutuelle, à une union, à une fédération ou dans un organisme relevant de l'article L. 212-7 du code de la mutualité.

1247. En ce qui concerne l'AMF, l'article L.621-9-3 du CMF prévoit de même que le secret professionnel des personnes assujetties à ses compétences ne peut lui être opposé dans le cadre de ses contrôles et enquêtes. A l'instar des règles régissant la communication d'informations à l'ACP, les commissaires aux comptes sont déliés par l'article L.621-23 du CMF, dans des conditions identiques à celles exposées ci-dessus, de leur secret professionnel à l'égard de l'AMF et se voient imposer les mêmes obligations de signalement que dans leur relation avec l'ACP. Enfin, l'AMF peut demander aux commissaires aux comptes des organismes financiers relevant de ses compétences tout renseignement concernant l'application par ces organismes des dispositions législatives applicables ou du RGAMF relatives aux règles de bonne conduite ou aux conditions d'exercice des activités de conservation ou d'administration d'instruments financiers. (Article L. 621-25 du CMF).

1248. Les autorités nationales précitées de contrôle ne sont pas seulement bénéficiaires de la levée du secret professionnel. Elles disposent également des pouvoirs de rendre ce principe effectif, en particulier en matière de LAB/CFT. Les institutions financières sont en effet légalement déliées de leur obligation de respect du secret professionnel pour transmettre à Tracfin leurs déclarations de soupçon puisqu'elles sont tenues par application de l'article L561-15 du CMF de lui déclarer les sommes ou les opérations soupçonnées d'être liées au blanchiment ou au financement du terrorisme, et pour répondre aux demandes d'information de Tracfin fondées sur son droit de communication.

1249. L'article L561-22-I a) du CMF prévoit dès lors explicitement que, dans ces deux cas, aucune poursuite pénale ne peut être engagée à leur encontre pour atteinte au secret professionnel (art. 226-13 et 226-14 du CP) ou pour dénonciation calomnieuse (art. 226-10 du CP).

1250. Comme indiqué à la Recommandation 28, les autorités en charge des poursuites ont un droit d'accès, dans le cadre de leurs enquêtes, aux pièces se rapportant aux transactions, données d'identification ou tout autre élément d'information détenus ou conservés par les institutions financières.

Échange de renseignements entre autorités compétentes au niveau national et international

1251. Les textes français régissent, de manière générale, la coopération et l'échange d'informations sur le territoire national entre les autorités compétentes responsables de l'action gouvernementale, cellule de renseignement financier, autorités de poursuite pénale, autorités de surveillance et autres autorités compétentes. En particulier, en application de l'article L.631-1 I du CMF, l'ACP et l'AMF sont tenues de coopérer entre elles dans l'exercice de leurs compétences de contrôle et de se communiquer les renseignements nécessaires à l'accomplissement de leurs missions respectives (cf. section 6.1 du rapport).

1252. S'agissant de la coopération et de l'échange d'informations au niveau national entre les autorités de contrôle précitées et la CRF, Tracfin est légalement habilité à recevoir toute information utile de la part : (1) des autorités de contrôle, des ordres professionnels et des instances représentatives nationales des professions non financières (article L.561-30 du CMF), (2) des administrations de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des organismes sociaux et de toute autre personne chargée d'une mission de service public (article L.561-27 CMF), (3) de l'autorité judiciaire, des juridictions financières et des officiers de police judiciaire (article L.561-27 alinéa 2 CMF). De plus, l'article L.561-29 du CMF autorise Tracfin à communiquer des informations qu'il détient : (1) à l'administration des douanes et aux services de police judiciaire sous réserve que ces informations soient en lien avec des faits de blanchiment ou de financement du terrorisme ; (2) aux services de renseignement spécialisés sous réserve que ces informations soient susceptibles de révéler une menace contre les intérêts fondamentaux de la nation en matière de sécurité publique et de sûreté de l'État ; (3) à l'administration fiscale sous réserve que ces informations soient en lien avec des faits susceptibles de relever de la fraude fiscale ou du blanchiment du produit de cette infraction. Tracfin est par ailleurs légalement habilité et tenu par l'article L.561-30 du CMF d'échange avec les autorités de contrôle, les ordres professionnels et instances représentatives nationales mentionnées à l'article L. 561-36 toute information utile à l'accomplissement de leurs missions respectives pour l'application des dispositions relatives à la LAB/CFT.

1253. Les renseignements échangés sont couverts par le secret professionnel en vigueur dans les conditions applicables à l'organisme qui les a communiqués et à l'organisme destinataire. Ils ne peuvent être utilisés par les autorités qui les reçoivent que pour l'accomplissement de leurs missions. Elles peuvent néanmoins échanger avec d'autres autorités compétentes des informations couvertes par le secret professionnel avec l'accord de l'autorité ou de la personne qui a communiqué ces informations. Le secret professionnel est, dans l'ensemble de ces cas d'échange d'informations prévus par la loi, expressément levé.

Échange de renseignements entre autorités nationales et étrangères compétentes

1254. Plusieurs dispositions législatives prévoient l'accès des autorités étrangères aux informations requises pour l'exercice de leurs missions de LAB/CFT, faisant exception aux interdictions fixées par la loi n° 68-678 du 26 juillet 1968 relative à la communication de documents et renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique à des personnes physiques ou morales étrangères. Les bases juridiques et les mécanismes de levée du secret sont néanmoins différents selon le pays dans lequel l'entité surveillée se situe. Alors que les juridictions européennes jouissent d'un principe d'accès aux informations requises pour l'exercice de leur mission, les autorités sises dans les pays tiers ne peuvent agir qu'en vertu et selon les modalités prévues par un accord de coopération (cf. section 6.5 du rapport).

Échange de renseignements entre institutions financières requis par les Recommandations 7 et 9 et par la Recommandation Spéciale VII du GAFI

Échange de renseignements entre institutions financières requis par la Recommandation 7 (relation de correspondant bancaire transfrontalier)

1255. D'un point de vue général, l'article L.511-33 du CMF pose le principe de levée du secret professionnel, par les établissements de crédit, à destination des personnes avec lesquelles ils négocient, concluent ou exécutent certaines opérations si les informations échangées sont nécessaires à celles-ci. L'article L.531-12 du même code prévoit de semblables dispositions pour les entreprises d'investissement.

1256. Il est aussi à relever que, dans l'hypothèse où un établissement de crédit français serait amené à procéder en France à une déclaration d'opération suspecte concernant un client de son correspondant bancaire étranger ayant un accès direct au compte de ce dernier, l'article L.561-21 du CMF permet, dans les modalités qu'il précise, à des organismes financiers, lorsqu'ils interviennent pour un même client et dans une même transaction, de s'informer mutuellement de l'existence et du contenu d'une déclaration de soupçon. Cette exception, examinée par ailleurs au regard de la Recommandation 14, permet en effet à des personnes relevant d'une même catégorie professionnelle et qui interviennent pour un même client et dans le cadre d'une même transaction d'échanger des informations à propos d'une déclaration d'opération suspecte transmise par l'une d'elles à la CRF compétente. Dans la connaissance actuelle de l'ACP, en matière de correspondance bancaire, les établissements n'ouvrent pas de comptes de passage dans la pratique, compte tenu des risques qui y sont associés.

Échange de renseignements entre institutions financières requis par la Recommandation 9 (tierce introduction)

1257. La levée du secret professionnel est organisée dans le cadre de l'appel à un tiers dans les conditions prévues à l'article L.561-7 du CMF, qui organise en particulier l'échange d'informations entre les organismes financiers et les tiers dans les cas suivants :

- l'article R.561-13 du CMF prévoit que l'organisme financier ayant recours à un tiers introducteur conformément à l'article L.561-7 I doit avoir accès aux informations recueillies par ce dernier, le tiers devant mettre sans délai à la disposition de l'organisme qui fait appel à lui les éléments d'information requis et transmettre à première demande une copie des documents collectés, selon des modalités définies par une convention ;
- réciproquement, afin de permettre aux organismes financiers français d'intervenir en qualité de tiers introducteurs, l'article L.561-7 II du CMF les autorise à communiquer les informations qu'ils ont recueillies concernant l'identité de leurs clients et, le cas échéant, des bénéficiaires effectifs pour satisfaire à leurs propres obligations de vigilance à un autre organisme financier situé ou ayant son siège social en France ;
- bien que cela ne soit pas explicitement exprimé, les organismes financiers peuvent également échanger dans les mêmes conditions, par application des principes de reconnaissance mutuelle et d'interdiction des discriminations intra-communautaires fondées sur la nationalité, en ce qui concerne la transmission de ces mêmes informations à des organismes financiers situés ou ayant leur siège social dans un autre État membre de l'Union européenne ou partie de l'EEE ;
- les organismes financiers français sont également autorisés par le même article L.561-7 II du CMF à transmettre les mêmes informations relatives à leurs clients et aux bénéficiaires effectifs à

des organismes financiers étrangers dans les conditions suivantes : a) le tiers destinataire est situé dans un des pays tiers imposant des obligations équivalentes en matière de LAB/CFT repris dans la liste fixée par l'arrêté précité du 21 juillet 2006 ; et b) le traitement par le tiers destinataire des données à caractère personnel garantit un niveau de protection suffisant de la vie privée et des libertés et droits fondamentaux des personnes, conformément aux articles 68 et 69 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

1258. Les organismes financiers tant français qu'étrangers évoqués ci-dessus s'entendent à l'exclusion des établissements de paiement qui fournissent à titre principal les services de transmission de fonds et des changeurs manuels.

Échange de renseignements entre institutions financières requis par la Recommandation Spéciale VII (virements de fonds)

1259. La levée du secret professionnel est organisée dans le cadre de virements de fonds par le Règlement (CE) n° 1781/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 relatif aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007. Il régit la transmission et la communication des informations relatives aux donneurs d'ordres des virements de fonds. Il est à noter à titre complémentaire que le groupe d'action européen de lutte contre le blanchiment (AMLTF) rassemblant des experts des superviseurs nationaux membres des trois comités européens de supervision financière (Banques, assurances et marchés financiers) a publié le 16 octobre 2008, après consultation du secteur privé, un document par lequel il formule une interprétation commune de certaines dispositions de ce Règlement européen (articles 8, 9 et 10), détaillant notamment les échanges entre institutions en cas d'informations incomplètes sur le donneur d'ordre. Il est à noter que l'ACP reprend dans ses principes d'application sectoriels relatifs aux virements de fonds, dont le principe a été approuvé par la Commission consultative LAB/CFT, cette interprétation commune.

Transmission des informations au sein d'un même groupe financier

1260. Selon l'article L.511-34, les entreprises établies en France qui font partie d'un groupe financier ou d'un groupe mixte auquel appartiennent des établissements de crédit ou entreprises d'investissement ayant leur siège social dans un État membre de l'Union européenne ou partie de l'EEE dans un État où sont applicables les accords prévus à l'article L.632-7, L.632-13 et L.632-16 sont tenues, nonobstant toutes dispositions contraires, de transmettre à des entreprises du même groupe ayant leur siège social dans l'un de ces États, notamment, les informations nécessaires à l'organisation de la lutte contre le blanchiment des capitaux et contre le financement du terrorisme. L'article L.511-34 concerne aussi les informations relatives à l'identification et à la connaissance des clients que peut donc transmettre une entreprise du groupe en réponse à une demande d'une autre entreprise du groupe. Cet article lève le secret bancaire entre les différentes entités du groupe pour les besoins de la LAB/CFT. Le dernier alinéa de l'article L.511-34 rappelle que ses dispositions ne font pas obstacle à l'application de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux libertés.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 4 et appréciation de la conformité

1261. Si le droit français connaît un secret professionnel des institutions financières qui est pénalement sanctionné, il contient également toutes les limitations et exceptions à cette obligation de secret professionnel qui sont nécessaires pour qu'il ne constitue pas une entrave à la mise en œuvre effective du dispositif légal et réglementaire de LAB/CFT. En particulier, le secret professionnel des institutions financières n'est pas opposable aux autorités de contrôle dans l'exercice de leurs missions. Il ne constitue pas une entrave à l'échange d'informations entre autorités compétentes, ni nationalement, ni

internationalement, cet échange étant par ailleurs possible au regard du secret professionnel des autorités françaises, compte tenu des exceptions à cette obligation également aménagées par le droit français. Enfin, les exceptions au secret professionnel des institutions financières permettent à ces dernières de procéder aux échanges d'informations avec leurs homologues, tant françaises qu'étrangères, lorsque de tels échanges sont nécessaires pour la mise en œuvre effective des Recommandations 7 et 9 et de la Recommandation spéciale VII.

1262. L'équipe d'évaluation n'a eu connaissance d'aucun élément d'information qui indiquerait que des entraves à ces échanges d'information existeraient dans la pratique.

3.4.2 *Recommandations et Commentaires*

1263. L'équipe d'évaluation n'a pas de recommandation à formuler.

3.4.3 *Conformité avec la Recommandation 4*

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R.4	C	La recommandation est intégralement respectée.

3.5 **Conservation des documents et règles applicables aux virements électroniques (R.10 & RS.VII)**

3.5.1 *Description et Analyse*

Recommandation 10

Conservation des pièces nécessaires se rapportant aux transactions (C.10.1) et aux données d'identification du client (C.10.2)

1264. *Général.* L'article L.110-4 I du Code de commerce prévoit que les obligations nées à l'occasion de leur commerce entre commerçants ou entre commerçants et non-commerçants se prescrivent par cinq ans si elles ne sont pas soumises à des prescriptions spéciales plus courtes. Ces dispositions s'appliquent de manière générale aux commerçants, institutions financières incluses. Les documents civils et commerciaux émis ou reçus par une entreprise ainsi que les documents et pièces comptables doivent être conservés pendant une durée minimale de cinq ans à des fins probatoires. Ainsi, en est-il des contrats conclus entre commerçants et entre commerçants et non commerçants, des correspondances commerciales et des documents bancaires (article L.110-4 du code de commerce). Par ailleurs, les livres et registres comptables et les pièces justificatives doivent être conservés 10 ans à compter de la clôture de l'exercice comptable (article L.123-22 alinéa 2 du Code de commerce). Les obligations susmentionnées s'articulent en particulier avec les impératifs généraux de conservation des documents définis dans la loi.

1265. *Institutions financières.* Sous réserve de dispositions plus contraignantes, l'article L.561-12 du CMF requiert des personnes assujetties qu'elles conservent pendant cinq ans à compter de la clôture de leurs comptes ou de la cessation de leurs relations avec eux, les documents relatifs à l'identité de leurs clients habituels ou occasionnels. Concernant les documents et justificatifs qui sont relatifs à l'identité du bénéficiaire effectif, l'article R.561-7 du CMF, qui impose aux personnes assujetties de collecter les documents ou justificatifs appropriés, compte tenu des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, prévoit également que ces personnes doivent en outre être en mesure de justifier leurs diligences auprès des autorités de contrôle, et qu'elles sont tenues de conserver ces

documents ou justificatifs dans les mêmes conditions, définies à l'article L.561-12, que les documents relatifs à l'identité de leurs clients.

1266. En vertu de l'article L.561-12 du CMF, les personnes assujetties doivent conserver, dans la limite de leurs attributions, pendant cinq ans à compter de leur exécution, les documents relatifs aux opérations faites par le client et, le cas échéant, le bénéficiaire effectif, ainsi que les documents consignants les caractéristiques des opérations particulièrement complexes ou d'un montant inhabituellement élevé ou ne paraissant pas avoir de justification économique ou d'objet licite. Par ailleurs, l'article L.561-34 prévoit que les personnes assujetties doivent appliquer dans leurs succursales et filiales situées à l'étranger des mesures de conservation des informations qui soient au moins équivalentes à celles prévues, notamment à l'article L.561-12 du CMF.

1267. Les règlements sectoriels disposent en outre que les modalités de conservation des documents mentionnés ci-dessus doivent être prévues par les procédures internes établies par écrit par les professionnels concernés.

1268. Ainsi, l'article 315-55, alinéa 2, 7°, du Règlement Général de l'AMF dispose que les procédures internes propres à assurer le respect des dispositions relatives à la LAB/CFT que les sociétés de gestion de portefeuille ont l'obligation d'établir par écrit, de mettre en œuvre et de mettre régulièrement à jour les éléments d'information, documents et pièces suivants :

- éléments d'information, documents et pièces relatifs à la mise en œuvre des mesures de vigilance,
- le rapport écrit, requis par l'article R.561-22 du CMF, consignants les résultats de l'examen renforcé qui est prescrit dans les situations de risque élevé et à l'égard des opérations particulièrement complexes ou d'un montant inhabituellement élevé ou ne paraissant pas avoir de justification économique ou d'objet licite;
- et les éléments d'information, pièces documents justificatifs et déclarations relatifs aux opérations suspectes déclarées à la cellule de renseignements financiers par application de l'article L.561-15 du CMF.

1269. L'application de ce même article 315-55 du RGAMF est étendue aux autres catégories d'organismes financiers relevant des compétences de l'AMF par des dispositions du même règlement qui sont spécifiques à chacune de ces catégories.

1270. S'agissant des sociétés de gestion de portefeuille, les informations relatives aux transactions sur instruments financiers qu'elles ont conclues et aux services fournis doivent être conservées pendant au moins cinq ans. Toutefois l'AMF peut, dans des circonstances exceptionnelles, exiger du prestataire de services d'investissement qu'il conserve tout ou partie de ces enregistrements sur une période plus longue, dans la limite justifiée par la nature de l'instrument ou de la transaction, si cela lui est indispensable pour exercer ses fonctions de contrôle (article 313-49 du RGAMF). A ce jour, l'AMF n'a pas eu à utiliser cette faculté.

1271. En ce qui concerne les établissements de crédit, les entreprises d'investissement hors sociétés de gestion de portefeuille et les établissements de paiement auxquels s'applique le règlement n° 97-02 du 21 février 1997 relatif au contrôle interne, tel que modifié par l'arrêté du 3 novembre 2009, son article 11-7 contient des dispositions analogues à celles, précitées, du RGAMF. Ainsi, le paragraphe 8 de cet article prévoit que les procédures internes dont les organismes financiers visés doivent se doter doivent définir, notamment, les conditions de conservation, selon des modalités propres à en assurer la confidentialité :

- de la copie des documents d'identification mentionnés à l'article R. 561-5 du code monétaire et financier ou de leurs références ;
- le cas échéant, des éléments d'identification du bénéficiaire effectif ;
- des éléments d'information nécessaires à la connaissance de la relation d'affaires ;
- des informations, déclarations et documents relatifs aux sommes et opérations relatifs aux opérations suspectes déclarées à la cellule de renseignements financiers par application de l'article L.561-15 du CMF.

1272. S'agissant en outre des opérations particulièrement complexes ou d'un montant inhabituellement élevé ou ne paraissant pas avoir de justification économique ou d'objet licite qui sont visées à l'article L.561-10-2 II du CMF, le paragraphe 5 du même article 11-7 du règlement n° 97-02 du 21 février 1997 dispose que les procédures internes des organismes financiers assujettis doivent prévoir les informations à recueillir et à conserver concernant : (1) l'origine et la destination des sommes ainsi que l'objet de l'opération ; (2) l'identité du client donneur d'ordre et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif ; (3) l'identité du ou des bénéficiaires ou de l'autre partie à l'opération (nom, adresse, le cas échéant profession) ; (4) les caractéristiques de l'opération (montant, date) et les modalités de son exécution (utilisation d'un système de paiement particulier notamment) ; (5) le cas échéant, les modalités et conditions de fonctionnement du compte ; et (6) les éléments pertinents concernant le profil de la relation d'affaires.

1273. Concernant les entreprises d'assurances, l'article A.310-8 du Code des assurances prévoit, en son paragraphe III que ces entreprises sont tenues de définir des procédures de gestion et de conservation des documents selon des modalités propres à en assurer la confidentialité et la disponibilité. Ces documents comprennent notamment les résultats de l'examen renforcé prévu à l'article L. 561-10-2 selon les modalités prévues à l'article L. 561-12 du CMF.

1274. Les critères 10.1 et 10.2 sont remplis, à l'exception des situations visées à l'article L.561-9 II pour lesquelles les institutions financières sont exemptées de toute forme de vigilance à l'égard de leurs clients lorsque le risque de blanchiment ou de financement de terrorisme est faible (dans ce cas, les informations collectées et donc conservées sont de fait limitées, cf. supra, analyse du critère 5.9).

1275. Il convient de noter que le CMF ne crée pas une obligation spécifique de conserver une trace écrite de la correspondance commerciale pendant cinq ans au moins. Une telle obligation est prévue en revanche par les dispositions de droit commercial. En pratique, lors de ses contrôles, la CB et aujourd'hui l'ACP signale avoir constaté que la correspondance commerciale était dûment conservée dans les délais prévus par le Code de commerce. L'ACP a également indiqué être compétente pour imposer des sanctions sur la base de dispositions du Code du Commerce.

Les pièces se rapportant aux transactions suffisantes pour permettre la reconstitution des transactions (C.10.1.1)

1276. L'obligation générale de conservation pendant 5 ans des documents ou justificatifs recueillis par les professionnels dans le cadre de leurs obligations de vigilance aux fins de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, posée par l'article L. 561-12 du CMF, est déclinée pour chaque secteur financier par des textes sectoriels, qui détaillent les éléments d'information à collecter et conserver sur les opérations.

1277. Les professionnels assujettis aux obligations de LAB/CFT doivent conserver pendant cinq ans les documents relatifs à l'identité de leurs clients et les documents relatifs aux opérations faites par leurs clients (article L.561-12 du CMF), ce qui peut contribuer à reconstituer leurs différentes transactions. L'article R.561-5 1° du CMF prévoit ainsi que lorsque le client est une personne physique, les mentions à conserver sont les nom, prénoms, date et lieu de naissance de la personne, ainsi que la nature, les date et lieu de délivrance du document et les nom et qualité de l'autorité ou de la personne qui a délivré le document et, le cas échéant, l'a authentifié. Lorsque le client est une personne morale, sont à conserver l'original ou de la copie de tout acte ou extrait de registre officiel datant de moins de trois mois constatant la dénomination, la forme juridique, l'adresse du siège social et l'identité des associés et dirigeants sociaux.

1278. En application de l'arrêté du 29 octobre 2009 modifiant le règlement n° 97-02 relatif au contrôle interne des établissements de crédit, des entreprises d'investissement hors sociétés de gestion de portefeuille et des établissements de paiement et du règlement général de l'AMF, l'ensemble des éléments d'information relatifs à la mise en œuvre des *obligations de vigilance* doit être conservé.

1279. En matière boursière, les obligations d'enregistrement des ordres et des décisions de négociation sont particulièrement strictes et détaillées. Elles résultent des articles 7 et 8 du règlement (CE) No 1287/2006 de la Commission Européenne du 10 août 2006 portant mesures d'exécution de la directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil ainsi que des articles L.533-8 et L.533-10 5° du CMF. L'ensemble des prestataires de services d'investissement est tenu à ces obligations. Qu'il s'agisse des ordres et des décisions de négociation, des transactions ou du service d'investissement de gestion de portefeuille, ces obligations d'enregistrement portent notamment sur : le nom ou toute autre désignation du client; le nom ou toute autre désignation de toute personne pertinente agissant pour le compte du client, ou de la personne à laquelle l'ordre a été transmis ; la nature et le type d'ordre ou les termes de l'ordre transmis ; la date et l'heure exacte de la réception de l'ordre ou de sa transmission, ou de la transaction et le montant total de la transaction. Ces dispositions sont également applicables au prestataire de services d'investissement qui assure l'enregistrement des ordres de souscription et de rachat portant sur des parts ou actions d'OPCVM (article 313-48 du RG AMF).

1280. En ce qui concerne les conseillers en investissements financiers, lorsqu'ils fournissent un service de réception transmission d'ordres sur parts ou actions d'OPCVM, ils sont tenus de conserver l'enregistrement de l'horodatage de la réception et de la transmission de l'ordre reçu de leurs clients (article 325-13 du règlement général de l'AMF). Il doit être en mesure d'apporter la preuve que l'ordre émane de son client.

1281. Quant aux sociétés de gestion de portefeuille, elles sont soumises aux mêmes obligations que les autres prestataires de service d'investissement. Elles doivent conserver les informations pertinentes relatives à toutes les transactions sur instruments financiers conclues et un enregistrement de tout service fourni et de toute transaction effectuée, permettant à l'AMF de contrôler le respect de ses obligations. Ces données doivent être conservées pendant au moins cinq ans. En cas de retrait de l'agrément du prestataire de services d'investissement, l'AMF peut exiger la conservation de tous les enregistrements concernés jusqu'à l'échéance de la période de cinq ans. En vertu des articles L.533-8 et L.533-10, 5° du CMF et 313-49 et 313-50 du RGAMF Les enregistrements sont conservés sur un support qui permet le stockage d'informations de telle façon qu'ils puissent être consultés par l'AMF, sous une forme et d'une manière qui satisfont aux conditions suivantes : (1) l'AMF doit pouvoir y accéder facilement et reconstituer chaque étape clé du traitement de toutes les transactions ; (2) il doit être possible de vérifier aisément le contenu de toute correction ou autre modification, ou l'état des enregistrements antérieurs à ces corrections ou modifications ; (3) il ne doit pas être possible de manipuler ou altérer les enregistrements de quelque façon que ce soit.

1282. Dans ses « *Lignes directrices précisant certaines dispositions de son règlement général* », l'AMF précise que selon l'article 315-55 de son règlement général, les procédures internes établies par les professionnels assujettis portent notamment sur les éléments d'information à recueillir et à conserver. Sont cités comme pertinents à conserver, les éléments suivants, sans que l'énumération ne soit exhaustive :

- le montant, l'origine des fonds et la destination des sommes et les personnes intéressées par l'opération en termes de rémunération;
- l'identité du donneur d'ordre ainsi que du ou des bénéficiaires effectifs de l'opération ;
- l'objet de l'opération, ses caractéristiques ainsi que les modalités de son exécution ;
- la cohérence des informations recueillies.

1283. Dans le secteur de l'assurance, l'arrêté sectoriel du 29 décembre 2009 fixant les conditions de mise en œuvre des procédures et dispositifs de contrôle interne du risque de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme pour les entreprises d'assurance, est en outre précisé par les recommandations de l'ACAM publiées en 2005, qui détaillaient déjà les mesures à prendre en termes de conservation des documents pour tous les organismes d'assurance (cf. la partie II-6 enregistrement des opérations et conservation des données : identité de chacun des cocontractants, identité de toutes les personnes demandant ou obtenant le versement d'une prestation, d'un rachat total ou partiel ou d'une avance, forme du versement ou retraits, date et montants, origine et destination des fonds)¹⁹⁶.

1284. L'arrêté du 10 septembre 2009 du ministre chargé de l'économie relatif à l'activité de changeur manuel précise, dans son article 4, que « *les opérations de change manuel sont immédiatement inscrites sur un bordereau, dont un exemplaire est remis au client et un autre conservé par le changeur manuel. Ce bordereau indique la nature de l'opération, la ou les devises concernées, les sommes changées et les cours pratiqués.* » Les références légales et réglementaires précitées relatives à l'obligation de déclaration s'appliquent également aux changeurs manuels.

1285. Les organismes financiers doivent, par ailleurs, en application des textes précités, recueillir et conserver les informations, déclarations et documents relatifs aux sommes et opérations qui ont fait l'objet d'une déclaration de soupçon, telle que prévue à l'article L.561-15 du CMF. Cette obligation est rappelée dans les lignes directrices relatives à la déclaration de soupçon élaborées conjointement avec Tracfin par la Commission bancaire (décembre 2009) et par l'ACP (juin 2010) pour tous les organismes relevant de son périmètre de contrôle d'une part, l'AMF (mars 2010) d'autre part. Le contenu des données à collecter dans ce cadre est spécifié à l'article R.561-31 du CMF (notamment l'objet et la nature de la relation d'affaires, le descriptif des opérations concernées et les éléments d'analyse nécessaires à la déclaration) et, pour les assujettis du secteur bancaire, dans l'autorisation unique n° AU-003 de la CNIL et dans le questionnaire blanchiment.

1286. *Conclusion.* Le type d'informations à collecter pour permettre la reconstitution des transactions (en dehors des informations sur l'identité du client), n'a été spécifié dans le CMF pour l'ensemble des professions financières qu'à l'encontre de certaines catégories d'opérations (opérations particulièrement

¹⁹⁶ Les autorités indiquent que les principes d'application sectoriels adoptés en juin 2010 par l'ACP pour le secteur des assurances reprennent ces mêmes préconisations de façon tout aussi détaillées (cf. partie 5 de la fiche sur l'exercice de la vigilance).

complexes ou d'un montant inhabituellement élevé ou ne paraissant pas avoir de justification économique ou d'objet licite). Pour le reste, il convient de se reporter aux dispositions déclinées pour chaque secteur financier. A ce titre, l'arrêté du 29 octobre 2009 modifiant le règlement n° 97-02 relatif au contrôle interne des établissements de crédit, des entreprises d'investissement hors sociétés de gestion de portefeuille et des établissements de paiement et du règlement général de l'AMF prévoit que l'ensemble des éléments d'information relatifs à la mise en œuvre des obligations de vigilance doit être conservé. Ceci couvre notamment les obligations de vigilance constante à l'égard de la relation d'affaires et donc les transactions effectuées dans ce cadre mais sans aucune autre forme de précisions. Si de telles précisions existent dans le secteur des assurances ou à l'égard des assujettis relevant de la surveillance de l'AMF, elles sont inexistantes pour les institutions contrôlées par l'ACP (hors secteur des assurances et changeurs manuels). Le critère 10.1.1 est imparfaitement rempli.

Mise à la disposition des autorités nationales compétentes des données d'identification (C.10.3)

1287. Dans le cadre de leur contrôle sur pièces et sur place, les autorités de contrôle anti-blanchiment du secteur financier (l'ACP et l'AMF, conformément à l'article L.561-36 I du CMF) peuvent se faire communiquer tout document ou renseignement nécessaire à l'exercice de leurs missions. Les modalités d'exercice de ces contrôles, spécifiées par les textes et des chartes du contrôle sur place, imposent une communication des documents et renseignements souhaités dans les meilleurs délais, compte tenu de la nature de la demande. A défaut, les institutions financières sont passibles de sanctions pénales. Comme indiqué à la Recommandation 28, les autorités en charge des poursuites ont un droit d'accès, dans le cadre de leurs enquêtes, aux pièces se rapportant aux transactions, données d'identification ou tout autre élément d'information détenus ou conservés par les institutions financières. Enfin, conformément à l'article L.561-26 I du CMF, TRACFIN peut demander que les pièces conservées en application du II de l'article L.561-10-2 et des articles L.561-12 du CMF lui soient communiquées quel que soit le support utilisé pour leur conservation et dans les délais qu'il fixe.

1288. En ce qui concerne le contrôle assuré par la CB, la charte de conduite d'une mission de contrôle sur place de décembre 2008 (et publiée par l'ACP en avril 2010 pour le secteur de la banque) rappelle que : « *Les dirigeants de l'établissement et leurs collaborateurs répondent avec diligence et loyauté aux demandes de renseignements qui leur sont adressées. Il est attendu des établissements contrôlés qu'ils transmettent les documents et les fichiers disponibles très rapidement et que les autres demandes d'informations soient satisfaites dans un délai raisonnable tenant compte des contraintes de l'établissement et de la nécessité de ne pas ralentir inutilement le déroulement de la mission [...]. Il est attendu des établissements contrôlés qu'ils facilitent la mise en relation avec les interlocuteurs appropriés, en particulier les commissaires aux comptes, et organisent toutes les rencontres et les réunions que les membres de la mission jugent nécessaires ou utiles pour leur enquête dans des délais de bon aloi.* ». De plus, les personnes en charge des contrôles peuvent recourir aux outils et aux données informatiques utilisés par la personne contrôlée pour procéder à leurs vérifications en vertu de l'article R.612-26 du CMF, de telle sorte que l'accès à certains documents et informations s'en trouve accéléré. Des dispositions analogues existent dans le cadre des contrôles effectués par l'AMF. L'ACP indique qu'aucun cas de transmission des pièces se rapportant aux opérations effectuées dans des délais déraisonnables n'a été relevé par l'ACP entre 2005 et 2009, après examen des lettres de suite et des décisions de sanction.

1289. Bien que les institutions financières ne soient pas explicitement tenues de s'assurer qu'elles sont à même de mettre en temps opportun les informations et pièces qu'elles conservent à la disposition des autorités nationales compétentes, elles le sont de fait dans le cadre des missions de contrôle opérées par l'ACP et l'AMF. A ce titre, le critère 10.3 est rempli.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 10 et appréciation de la conformité globale

1290. Les obligations portant sur la conservation des données d'identification de la clientèle sont globalement en conformité avec la Recommandation 10, seul le critère 10.1.1 étant imparfaitement rempli. De plus, les évaluateurs émettent des réserves concernant la conservation des données (client et transactions) dans le cadre des situations visées à l'article L.561-9 II pour lesquelles les institutions financières sont exemptées de toute forme de vigilance à l'égard de leurs clients lorsque le risque de blanchiment ou de financement de terrorisme est faible. Pour ce qui concerne la mise en œuvre de la recommandation, il convient de noter que les institutions financières françaises sont assujetties à des obligations de conservation des informations se rapportant à leur clientèle depuis longue date.

Recommandation spéciale VII*Règlement (CE) n° 1781/2006 - Nature juridique, objet et champ d'application*

1291. La Recommandation spéciale VII a été mise en œuvre au sein de l'Union européenne par le Règlement (CE) n° 1781/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 relatif aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007. Cet acte juridique communautaire, de portée générale, est obligatoire dans toutes ses dispositions dans les États membres de l'UE, et donc en France, sans qu'aucune procédure de transposition dans les différents États membres ne soit nécessaire à cet effet. De plus, de par la nature juridique de cet acte, les dispositions du règlement européen prévalent sur toute disposition légale ou réglementaire nationale qui serait incompatible avec elles.

1292. Les dispositions du règlement européen sont directement applicables non seulement aux prestataires de services de paiement établis en France métropolitaine, mais également dans les départements d'outre-mer ainsi qu'à Saint Martin et à Saint Barthélemy. En outre, l'ordonnance n°2009-104 du 30 janvier 2009 relative aux informations sur le donneur d'ordre qui doivent accompagner les virements de fonds à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna instaure des règles identiques à celles édictées par le règlement n°1781/2006, dans ces collectivités (articles L.713-1 à L.713-12 du CMF) (*cf. infra*).

1293. L'objet du règlement n°1781/2006 consiste à établir les règles relatives aux informations sur le donneur d'ordre qui doivent accompagner les virements de fonds, aux fins de la prévention, de l'enquête et de la détection des activités de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (article 1^{er}). Au sens du règlement, le «donneur d'ordre du virement» est, soit la personne physique ou morale qui est le titulaire d'un compte et qui autorise un virement de fonds à partir de ce compte, soit, en l'absence de compte, la personne physique ou morale qui donne l'ordre d'effectuer un virement de fonds. Le «bénéficiaire», la personne physique ou morale qui est le destinataire final prévu des fonds virés.

1294. Constitue un «virement de fonds», une opération effectuée par voie électronique pour le compte d'un donneur d'ordre par l'intermédiaire d'un prestataire de services de paiement en vue de mettre des fonds à la disposition d'un bénéficiaire auprès d'un prestataire de services de paiement, le donneur d'ordre et le bénéficiaire pouvant être ou non la même personne.

1295. Sont visés par le règlement n°1781/2006 tous les virements de fonds, en toutes monnaies, qui sont envoyés ou reçus par un prestataire de services de paiement établi dans la Communauté. Toutefois, le règlement prévoit certaines exceptions à ce principe. Sont ainsi exclus de son champ d'application :

- les virements de fonds effectués à l'aide d'une carte de crédit ou de débit, à condition que le bénéficiaire ait passé un accord avec le prestataire de services de paiement permettant le paiement de la fourniture de biens et de services et qu'un identifiant unique, permettant de remonter jusqu'au donneur d'ordre, accompagne ces virements de fonds ;
- les virements de fonds dont le montant n'est pas supérieur à 1 000 EUR et qui sont effectués au moyen de monnaie électronique¹⁹⁷ ;
- les virements de fonds exécutés au moyen d'un téléphone portable ou d'un autre dispositif numérique ou lié aux technologies de l'information (TI), sous les conditions suivantes : (1) lorsque de tels virements sont effectués à partir d'un prépaiement et n'excèdent pas 150 EUR ; ou (2) lorsque de tels virements sont post-payés, à condition :
 - que le bénéficiaire ait passé un accord avec le prestataire de services de paiement permettant le paiement de la fourniture de biens et de services,
 - que ce prestataire de services de paiement soit soumis aux obligations énoncées par la directive 2005/60/CE,
 - et qu'un identifiant unique permettant de remonter jusqu'au donneur d'ordre, accompagne le virement de fonds.

1296. Si les États membres en font le choix, ils peuvent également exclure du champ d'application du règlement européen les virements de fonds qui sont effectués exclusivement sur leur territoire dans les circonstances suivantes : (1) les virements d'un montant inférieur ou égal à 1.000 EUR qui sont effectués sur le compte d'un bénéficiaire en vue de lui payer la fourniture de biens ou de services dans le cadre d'un accord conclu avec le donneur d'ordre, à condition que le prestataire de services de paiement du bénéficiaire soit soumis aux obligations énoncées par la directive n°2005/60/CE, et s'il peut, grâce à un numéro de référence unique, remonter par l'intermédiaire du bénéficiaire, jusqu'au donneur d'ordre; (2) les virements de fonds limités à 150 EUR au maximum qui sont effectués au profit d'organisations sans but lucratif exerçant des activités à finalité charitable, religieuse, culturelle, éducative, sociale, scientifique ou fraternelle, à condition que ces organisations soient soumises à des obligations d'information et d'audit externe ou à la surveillance d'une autorité publique ou d'un organisme d'autorégulation reconnu en vertu du droit national; la liste de ces organisations doit être communiquée à la Commission.

1297. Le règlement ne s'applique pas non plus aux virements de fonds :

- a) qui visent à permettre au donneur d'ordre de retirer des espèces de son propre compte ;
- b) pour lesquels il existe une autorisation de prélèvement automatique ('ordres permanents' ou 'domiciliation de facture') entre les deux parties permettant que des paiements soient effectués entre eux à l'aide de comptes à condition qu'un identifiant unique accompagne le virement de fonds pour permettre de remonter au donneur d'ordre ;
- c) qui sont effectués au moyen de chèques sous forme d'images-chèques ;

¹⁹⁷ Pour autant que l'État membre ait choisi d'appliquer la dérogation prévue à l'article 11, paragraphe 5, point d), de la directive 2005/60/CE.

- d) qui sont effectués pour le paiement de taxes, d'amendes ou autres impôts aux autorités publiques, au sein d'un État membre ;
- e) ou pour lesquels le donneur d'ordre et le bénéficiaire sont tous deux des prestataires de services de paiement opérant pour leur propre compte.

Obligations du prestataire de services de paiement du donneur d'ordre (C.VII.1, C.VII.2, C.VII.3, C.5.2, C.5.3, C.10.1 et C.10.2)

1298. *Virements internationaux.* Les prestataires de services de paiement des donneurs d'ordre sont tenus de veiller à ce que les virements de fonds soient accompagnés des informations complètes sur le donneur d'ordre. Ces informations complètes s'entendent, en règle générale, de son nom, de son adresse et de son numéro de compte. Son adresse peut cependant être remplacée par sa date et son lieu de naissance, son numéro d'identification de client ou son numéro national d'identité. En l'absence de numéro de compte du donneur d'ordre, il doit être remplacé par un identifiant unique permettant de remonter jusqu'au donneur d'ordre.

1299. Le prestataire de services de paiement est en outre tenu de vérifier ces informations sur la base de documents, de données ou de renseignements obtenus auprès d'une source fiable et indépendante. En France, l'identité du donneur d'ordre doit être vérifiée conformément aux articles L.561-5 et R.561-5, par la présentation d'un document officiel en cours de validité portant sa photographie (cf. Recommandation 5, supra).

1300. Toutefois, la vérification de ces données qui a été opérée lors de l'ouverture du compte au départ duquel le virement effectué permet de satisfaire à cette obligation de vérification. Si le virement n'est pas effectué au départ d'un compte, la vérification des données transmises n'est requise que si le montant transféré est supérieur à 1 000 EUR.

1301. En cas de virements par lots effectués par un donneur d'ordre unique en faveur de bénéficiaires dont les prestataires de services de paiement sont situés hors de la Communauté, les informations complètes susdites sur le donneur d'ordre ne doivent pas accompagner chacun des virements individuels groupés dans ces lots, à condition que le fichier des lots contienne ces informations et que les virements individuels portent le numéro de compte du donneur d'ordre ou un identifiant unique.

1302. *Virements nationaux.* Lorsque le prestataire de services de paiement du donneur d'ordre et celui du bénéficiaire sont tous deux situés dans le même État membre, les virements de fonds doivent seulement être accompagnés, par dérogation aux principes ci-dessus, du numéro de compte du donneur d'ordre ou d'un identifiant unique permettant de remonter jusqu'au donneur d'ordre. Toutefois, à la demande du prestataire de services de paiement du bénéficiaire, le prestataire de services de paiement du donneur d'ordre met à la disposition du prestataire de services de paiement du bénéficiaire les informations complètes sur le donneur d'ordre, dans les trois jours ouvrables suivant la réception de cette demande.

1303. Tel est également le cas lorsque les deux prestataires de services de paiement sont situés dans la Communauté. Dans ce cas, le GAFI a admis que de tels virements peuvent être assimilés à des virements nationaux (cf. également la Note à l'intention des évaluateurs au C.VII.3).

1304. Les virements de fonds entre les PTOM français et le reste de la France sont également traités comme les virements intra-communautaires (article L.713-5 du CMF). Les prestataires de services de paiement établis dans ces collectivités bénéficient du régime prévu à l'article 17 du règlement, qui autorise

la fourniture d'une information simplifiée à l'instar de ce que prévoit le règlement au sein de l'Union européenne.

1305. L'on notera en outre qu'en vertu de l'article 17 du règlement n°1781/2006, la Commission peut autoriser un État membre à conclure des accords, en vertu de dispositions nationales, avec un pays ou un territoire qui ne fait pas partie du territoire de la Communauté, contenant des dérogations au présent règlement, afin de permettre que les virements de fonds entre ce pays ou territoire et l'État membre concerné soient traités comme des virements de fonds à l'intérieur de cet État membre. Un tel accord ne peut être autorisé que si la Commission constate que les trois conditions suivantes sont réunies :

- a) le pays ou le territoire concerné doit être lié à l'État membre concerné par une union monétaire, faire partie de la zone monétaire de cet État membre, ou avoir signé une convention monétaire avec la Communauté représentée par un État membre ;
- b) les prestataires de services de paiement du pays ou du territoire concerné doivent participer, directement ou indirectement, aux systèmes de paiement et de règlement de cet État membre ;
- c) le pays ou le territoire concerné doit imposer aux prestataires de services de paiement relevant de sa juridiction l'application de règles identiques à celles instituées par le règlement.

1306. La France a ainsi obtenu, au terme de la procédure d'autorisation prévue par cet article du règlement n°1781/2006, l'autorisation de la Commission européenne afin que les virements de fonds effectués entre la France et Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna soient traités comme des virements de fonds à l'intérieur de la France. La Commission européenne a également autorisé la France à considérer comme nationaux les virements de fonds effectués entre des prestataires de services de paiement établis en France et en Principauté de Monaco¹⁹⁸.

1307. Au regard de ce qui vient d'être dit, les critères C.VII.1 à C.VII.3 sont remplis.

Obligations des prestataires de services de paiement intermédiaire (C.VII.4 et C.VII.4.1)

1308. Conformément à l'article 12 du règlement européen, les prestataires de services de paiement intermédiaires doivent s'assurer que toutes les informations reçues sur le donneur d'ordre qui accompagnent le virement sont conservées avec ce virement.

1309. Dans les cas où le prestataire de services de paiement du donneur d'ordre est situé hors de l'Union européenne et le prestataire de services de paiement intermédiaire est situé dans l'Union, le prestataire de services de paiement intermédiaire, à moins qu'il ne constate, au moment de la réception du virement de fonds, que les informations requises sur le donneur d'ordre sont manquantes ou incomplètes, peut utiliser, pour transmettre les virements de fonds au prestataire de services de paiement du bénéficiaire, un système de paiement avec des limites techniques qui empêche les informations sur le donneur d'ordre d'accompagner le virement de fonds (article 13(2) du règlement).

¹⁹⁸ Il convient de préciser que les virements de fonds effectués entre la France et Saint-Pierre et Miquelon, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna ne sont qualifiés de virements domestiques qu'à l'égard de la France (a contrario tout virement d'un autre État membre de l'UE et ces territoires est qualifié de virement international).

1310. Lorsque le prestataire de services de paiement intermédiaire constate, au moment de la réception du virement de fonds, que les informations sur le donneur d'ordre requises sont manquantes ou incomplètes, il n'utilise un système de paiement avec des limites techniques que s'il peut informer le prestataire de services de paiement du bénéficiaire de ce fait, soit dans le cadre d'un système de messagerie ou de paiement qui prévoit la communication de ce fait, soit par une autre procédure, à condition que le mode de communication soit accepté ou convenu entre les deux prestataires de services de paiement. Lorsqu'il utilise un système de paiement avec des limites techniques, le prestataire de services de paiement intermédiaire met à la disposition du prestataire de services de paiement du bénéficiaire, sur demande de ce dernier et dans les trois jours ouvrables suivant la réception de la demande, toutes les informations qu'il a reçues sur le donneur d'ordre, qu'elles soient complètes ou non (article 13(3) et (4) du règlement).

1311. Dans le cas de l'utilisation d'un système de paiement avec des limites techniques pour la transmission de virements de fonds au prestataire de services de paiement du bénéficiaire, les prestataires de services de paiement intermédiaires doivent conserver pendant cinq ans toutes les informations reçues. Enfin, le prestataire de services de paiement du bénéficiaire conserve pendant cinq ans toutes les informations qu'il a reçues sur le donneur d'ordre (article 13(5) du règlement). Les critères C.VII.4 et CVII.4.1 sont remplis.

Obligations des prestataires de services de paiement du bénéficiaire (C.VII.4 et C.VII.4.1)

1312. Le prestataire de services de paiement du bénéficiaire est tenu de détecter les virements qu'il reçoit pour ses clients sans être accompagnés des informations requises ou qui ne sont accompagnés que d'informations incomplètes. Pour ce faire, ils est tenu de vérifier que les champs relatifs aux informations concernant le donneur d'ordre prévus dans le système de messagerie ou de paiement et de règlement utilisé pour effectuer un virement de fonds ont été complétés à l'aide de caractères ou d'éléments compatibles avec ce système de messagerie ou de paiement et de règlement (article 12 du règlement). Il doit dès lors disposer de procédures efficaces pour détecter si les informations requises sont manquantes ou incomplètes dans les virements de fonds (*cf. infra*).

1313. Le prestataire de services de paiement du bénéficiaire conserve pendant cinq ans toutes les informations qu'il a reçues sur le donneur d'ordre (article 11 du règlement). Les critères C.VII.4 et CVII.4.1 sont remplis.

Procédures efficaces fondées sur une évaluation des risques afin d'identifier et traiter les virements qui ne sont pas accompagnés des renseignements complets sur le donneur d'ordre (C.V.II.5)

1314. L'article 8 du règlement prévoit l'obligation pour les prestataires de services de paiement du bénéficiaire de détecter que les champs relatifs aux informations concernant le donneur d'ordre prévus dans le système de messagerie ou de paiement et de règlement utilisé pour effectuer un virement de fonds ont été complétés à l'aide de caractères ou d'éléments compatibles avec ce système de messagerie ou de paiement et de règlement. À cette fin, le prestataire de services de paiement du bénéficiaire doit disposer de procédures efficaces pour détecter tout élément manquant dans l'information requise sur le donneur d'ordre :

- dans le cas des virements de fonds pour lesquels le prestataire de services de paiement du donneur d'ordre est situé dans la Communauté, les informations requises en vertu de l'article 6;
- dans le cas des virements de fonds pour lesquels le prestataire de services de paiement du donneur d'ordre est situé en dehors de la Communauté, les informations complètes sur le donneur d'ordre visées à l'article 4 ou, le cas échéant, les informations requises en vertu de l'article 13; et

- dans le cas de virements par lots pour lesquels le prestataire de services de paiement du donneur d'ordre est situé en dehors de la Communauté, les informations complètes sur le donneur d'ordre visées à l'article 4 seulement dans le virement par lots, mais non dans les virements individuels regroupés dans les lots.

1315. Si le prestataire de services de paiement du bénéficiaire constate que l'information requise sur le donneur d'ordre est manquante ou incomplète, il doit rejeter le virement ou demander les informations complètes sur le donneur d'ordre. Si un prestataire de services de paiement omet régulièrement de fournir les informations requises sur le donneur d'ordre en application du règlement, le prestataire de services de paiement du bénéficiaire prend des dispositions progressives, consistant dans un premier temps à adresser des avertissements et à fixer des échéances, puis à rejeter tout nouveau virement de fonds provenant de ce prestataire. En dernier lieu, le prestataire de services de paiement doit envisager la restriction de la relation commerciale avec le premier prestataire ou son interruption. Le prestataire de services de paiement du bénéficiaire déclare en outre à l'autorité de contrôle dont il relève les cas d'omission régulière d'informations de la part d'un prestataire (article 9 du règlement).

1316. Enfin, l'article 10 du règlement requiert du prestataire de services de paiement du bénéficiaire qu'il considère les informations manquantes ou incomplètes comme un facteur à prendre en compte dans l'appréciation du caractère éventuellement suspect du virement de fonds ou de toutes les opérations liées à ce virement et, le cas échéant, de la nécessité de le déclarer aux autorités compétentes, conformément aux obligations prévues par la troisième directive européenne 2005/60. En pratique, il s'agit de faire application des dispositions relatives à la déclaration de soupçons, conformément à l'article L.561-15 du CMF. Le critère C.VII.5 est rempli.

1317. Il est à noter à titre complémentaire que la « *task force* » européenne de lutte contre le blanchiment (AMLTF) rassemblant des experts des superviseurs nationaux et réunissant les trois comités européens de supervision financière (Banques, assurances et marchés financiers) a produit un document en date du 16 octobre 2008, après concertation avec le secteur privé, présentant une interprétation commune des articles 8, 9 et 10 du règlement. Il est à noter que l'ACP reprend dans ses principes d'application sectoriels relatifs aux virements de fonds cette interprétation commune.

Contrôle du respect par les institutions financières des règles et des règlements de mise en œuvre de la RS.VII (C.VII.6) et existence de sanctions (C.VII.7)

1318. L'article 15 du règlement oblige les États Membres - dont la France - à déterminer le régime des sanctions applicables en cas de non-respect des dispositions du présent règlement. Il fait en outre obligation aux autorités compétentes françaises d'exercer un contrôle effectif et de prendre les mesures nécessaires pour garantir le respect de ces mêmes dispositions.

1319. L'autorité compétente pour le contrôle effectif et la prise des mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre en France du règlement n°1781/2006 est l'ACP. Les prestataires de services de paiement qui ne se conformeraient pas aux dispositions contenues dans le règlement UE violeraient une norme communautaire directement applicable en droit français et ce fait pourrait aboutir à l'application d'une sanction disciplinaire conformément à l'article L.613-21 du CMF (cf. Recommandation 17 infra).

1320. Le Conseil d'État a confirmé qu'il incombe à la Commission bancaire (désormais, l'ACP) de sanctionner la méconnaissance des dispositions législatives ou réglementaires applicables aux établissements de crédit et aux prestataires de services d'investissement, même non écrites dans le code monétaire et financier, à partir du moment où le respect de ces dispositions est nécessaire à l'exercice effectif des missions de contrôle que le législateur lui a assigné (en vertu de l'article L. 613-1 du CMF).

1321. L'ACP (la CB jusqu'en mars 2010) exerce le contrôle effectif du respect des dispositions du règlement au cours de ses contrôles sur place ou sur pièces et des suites qu'elle leur donne. Les autorités françaises ont indiqué, qu'à plusieurs reprises, des établissements bancaires avaient fait l'objet de sanctions pour manquements aux obligations contenues dans le règlement n°1781/2006 (en l'occurrence pour ne pas avoir demandé l'identité du donneur d'ordre de virements reçus par leurs clients). Pour une analyse détaillée des Recommandations 17 et 23, cf. Section 3.10 du rapport. Les critères C.VII.6 et C.VII.7 sont remplis.

Éléments complémentaires (C.VII. 8 et C.VII.9)

1322. En ce qui concerne les virements transfrontaliers effectués à destination de l'UE, l'article 8(b) du règlement UE oblige le prestataire de services de paiement du bénéficiaire à détecter si les virements de fonds pour lesquels le prestataire de services de paiement du donneur d'ordre est situé en dehors de l'Union européenne sont accompagnés ou non des informations complètes sur le donneur d'ordre. En cas d'informations incomplètes, le prestataire de services de paiement du bénéficiaire doit se conformer aux obligations décrites ci-dessus (et les exceptions prévues pour les virements par lots sont aussi applicables) indépendamment de tous seuils (et donc y compris pour les virements inférieurs à 1 000 euros).

1323. Concernant les virements transfrontaliers effectués de l'intérieur vers l'extérieur de l'UE, l'article 7 du règlement exige que tous les virements de fonds destinés à un bénéficiaire dont le prestataire de services de paiement est situé en dehors de l'UE soient accompagnés d'informations complètes sur le donneur d'ordre, indépendamment de tout seuil (les exceptions prévues pour les virements par lots, décrites ci-dessus, sont aussi applicables).

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation spéciale VII et appréciation de la conformité globale

1324. Les entretiens de l'équipe d'évaluation tant avec la Commission bancaire (devenue entretemps l'ACP) qu'avec les représentants du secteur bancaire français n'ont pas révélé de difficultés particulières liées à la mise en œuvre de la Recommandation spéciale VII en France. Lorsque les institutions bancaires sont confrontées à la situation où un virement ne contient pas toutes les informations obligatoires, elles semblent mettre en œuvre des mesures conformément au règlement européen¹⁹⁹.

3.5.2 Recommandations et Commentaires

Recommandation 10

1325. Les obligations suivantes devraient être prévues de manière plus explicite et détaillée à l'attention des institutions financières : (1) l'obligation de conserver une trace écrite de la correspondance commerciale pendant cinq ans au moins (bien que cela soit prévu au Code du Commerce) ; (2) le type d'informations à collecter pour permettre la reconstitution des transactions (en dehors des informations sur l'identité du client), notamment la nature et la date de la transaction, les montants et types de devises en cause, le type et le numéro d'identification de tout compte impliqués dans la relation d'affaires pour l'ensemble des professionnels.

¹⁹⁹ L'ACP est en phase d'élaboration de principes d'application sectoriels relatifs aux virements de fonds, dont le principe a été approuvé en juillet 2010 par la Commission consultative LAB/CFT.

3.5.3 Conformité avec la Recommandation 10 et la Recommandation Spéciale VII

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R.10	LC	<ul style="list-style-type: none"> Le type d'informations à collecter pour permettre la reconstitution des transactions (en dehors des informations sur l'identité du client), n'est spécifié que pour certaines catégories d'opérations ou à l'égard de certains assujettis.
SR.VII	C	La recommandation est intégralement respectée

3.6 Suivi des transactions et de la relation d'affaires (R.11 & 21)

3.6.1 Description et Analyse

Recommandation 11

Général

1326. La loi n°90-614 du 12 juillet 1990 avait mis en place un dispositif d'examen renforcé pour toute opération importante portant sur des sommes dont le montant unitaire ou total était supérieur à 1 million de francs à l'époque -environ 150 000 euros- (décret du 13 février 1991, article 4) qui se présentait dans des conditions inhabituelles de complexité et ne paraissait pas avoir de justification économique ou d'objet licite. Ce dispositif obligeait les institutions financières à se renseigner auprès du client sur l'origine et la destination de ces sommes, ainsi que sur l'objet de la transaction et l'identité de la personne qui en bénéficiait. Les caractéristiques de l'opération devaient être consignées par écrit et conservées pendant cinq ans à compter de son exécution.

Attention particulière à porter à toutes les opérations complexes, d'un montant anormalement élevé, ou à tous les types inhabituels de transactions (C.11.1)

1327. L'article L.561-10-2 II du CMF requiert des institutions financières d'effectuer un examen renforcé de toute opération particulièrement complexe ou d'un montant inhabituellement élevé ou ne paraissant pas avoir de justification économique ou d'objet licite.

Étudier dans toute la mesure du possible le contexte et l'objet de ces transactions et consigner les résultats de ces examens par écrit (C.11.2)

1328. L'article L.561-10-2 II alinéa 2 du CMF prévoit dans l'hypothèse d'une opération particulièrement complexe ou d'un montant inhabituellement élevé ou ne paraissant pas avoir de justification économique ou d'objet licite que les institutions financières doivent prendre des renseignements auprès de leur client sur : (1) l'origine des fonds ; (2) la destination des sommes ; (3) l'objet de l'opération et (4) l'identité de la personne qui en bénéficie. Par ailleurs, l'article R.561-22 du même code énonce que les résultats de cet examen renforcé doivent être consignés par écrit.

Informations mises à la disposition des autorités compétentes et des commissaires aux comptes (C.11.3)

1329. L'article L.561-12 du CMF prévoit que les institutions financières conservent le résultat de ces examens pendant une durée d'au moins cinq ans.

1330. Les dossiers de consignation font partie du contrôle relatif à la LAB/CFT exercé par les autorités de contrôle conformément à l'article L. 561-36 du CMF.

1331. En vertu de l'article L.612-24 du CMF, l'ACP peut demander aux organismes financiers relevant de ses compétences toutes informations nécessaires dans le cadre de sa mission de contrôle, y compris le résultat de l'examen du dossier de renseignements constitué en application de l'article L.561-10-2 II alinéa 2 du CMF. Il en va de même pour l'AMF en vertu de l'article L.621-10 du CMF, à l'égard des personnes soumises à son contrôle (cf. section 3.10 du rapport).

1332. Enfin, l'article L.561-26 du CMF donne à Tracfin un droit de communication « des pièces conservées en application du II de l'article L.561-10-2 (...) quel que soit le support utilisé pour leur conservation et dans les délais qu'il fixe ». Ce droit de communication s'exerce à la fois sur pièces et sur place pour les institutions financières.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 11 et appréciation de la conformité globale

1333. Les dispositions légales et réglementaires en vigueur en France satisfont aux exigences de la Recommandation 11 à une réserve près. Il n'est pas établi comment les institutions financières sont à même d'apporter une attention particulière à l'égard de leurs clients lorsque le risque de blanchiment ou de financement de terrorisme est faible, puisque que vis-à-vis de ces clients, l'article L.561-9 II CMF exempte les institutions financières des vigilances prévues aux articles L561-5 et L561-6.

Recommandation 21

Attention particulière à porter aux relations d'affaires avec des personnes morales et des institutions financières résidant dans les pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI (C.21.1)

1334. *Mesures spécifiques à l'encontre de pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI.* En application de l'article R.561-38 du CMF relatif aux procédures et au contrôle interne, les institutions financières doivent élaborer une classification de ces risques. Ce même article prévoit que des arrêtés sectoriels viennent préciser les modalités de mise en œuvre des procédures et des mesures de contrôle interne que les institutions financières doivent mettre en place, notamment au regard de leur classification des risques.

1335. L'arrêté du 29 octobre 2009 modifiant le règlement n° 97-02 du 21 février 1997 relatif au contrôle interne des établissements de crédit, des établissements de paiement et des entreprises d'investissement hors sociétés de gestion de portefeuille précise que cette classification couvre toutes les activités susceptibles d'exposer l'entreprise à des risques dans le domaine de la LAB/CFT, et en particulier, celles exercées avec des États ou territoires mentionnés par une instance internationale intervenant en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme comme étant de ceux dont la législation ou les pratiques font obstacle à cette lutte, ou les activités exercées par l'intermédiaire d'implantations dans ces États ou territoires (les autorités indiquent que cette appellation a vocation à couvrir le GAFI et les groupes régionaux de type GAFI). L'arrêté ne fait pas référence à une absence d'application ou une application insuffisante des recommandations du GAFI mais à des législations ou pratiques d'États ou de territoires faisant obstacle à la LAB/CFT. En ceci, la formulation de l'arrêté est plus large que celle de la norme internationale.

1336. L'arrêté du 29 décembre 2009 applicable aux entreprises d'assurance (l'article A310-8-I du Code des assurances) ne prévoit pas d'obligation générale de considérer comme à risque une relation ou une opération avec une personne liée à un de ces mêmes États déficients. Certes, cet article impose-t-il de considérer comme à risque "les activités exercées par des filiales ou établissements dans les États ou territoires mentionnés au paragraphe VI de l'article L. 561-15" du CMF et "les activités exercées par des

filiales ou établissements dans les États ou d'État faisant l'objet de mesures restrictives spécifiques prises en application de règlements du Conseil de l'Union européenne ou de gel des avoirs." Ces dispositions visent donc les activités en relations avec des personnes liées à des pays faisant l'objet de contre-mesures (du GAFI ou de l'UE).

1337. Le règlement général de l'AMF homologué par l'arrêté du 12 novembre 2009 pour les sociétés de gestion, sociétés de gestion de portefeuille et les conseillers en investissement financier (article 315-54, article 550-10) imposent à ces professionnels d'élaborer et de mettre à jour régulièrement une classification des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme présentés par les activités ou services qu'ils fournissent en fonction de leur degré d'exposition à ces risques, en tenant compte notamment de la nature des produits ou des services offerts, des conditions des transactions proposées, des canaux de distribution, etc. Le règlement précise « qu'à cette fin, il est tenu compte des informations publiées par l'instance internationale de concertation et de coordination en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et par le ministre chargé de l'économie ».

1338. Les autorités ont indiqué que les communiqués du GAFI relatifs aux préoccupations suscitées par des défaillances des dispositifs LAB/CFT d'autres pays sont systématiquement relayés auprès des organisations professionnelles et des autorités de contrôle par la DGTPE. Ils sont par ailleurs mis en ligne sur un site internet dédié du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi²⁰⁰. S'agissant de défaillances particulièrement sérieuses, les appels à vigilance renforcée à l'égard des institutions financières peuvent être repris dans le cadre d'un communiqué de la DGTPE, mis en ligne sur le site Internet du Ministère. Tel a été le cas de ceux lancés à l'encontre de l'Iran et de l'Ouzbékistan ou encore de l'Azerbaïdjan²⁰¹. En outre, des courriers du ministre en charge de l'économie aux Présidents des organisations professionnelles représentatives des institutions financières peuvent être adressés pour attirer leur attention sur de telles défaillances. De tels courriers ont ainsi été envoyés s'agissant de l'Iran en décembre 2008, puis en mars 2010 suite à la réunion du GAFI de février 2010.

1339. *Conclusion.* Les entreprises d'assurance ne sont pas obligées de par la loi à inclure dans leur classification des risques les activités exercées avec des États ou territoires qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI, en dehors de l'hypothèse où l'État ou le territoire étranger concerné fait l'objet de contre-mesures formelles décidées par décret (*cf. infra* C.21.3). A ce titre, le critère 21.1 est imparfaitement rempli. Il convient de noter que le règlement de l'AMF, bien qu'il exige des entités soumises à son contrôle de tenir compte des informations publiées par le GAFI, ne leur impose pas expressément de considérer comme affectées d'un risque élevé les activités avec des personnes établies dans ces États ou territoires.

Informations communiquées aux institutions financières (C.21.1.1)

1340. Des mesures ont été prises dans le passé visant à informer les institutions financières des préoccupations suscitées par les défaillances des dispositifs de LAB/CFT d'autres pays que ceux identifiés par le GAFI. En témoigne l'appel à vigilances renforcées à l'égard de l'Azerbaïdjan, qui a été lancé par Moneyval en décembre 2008, et repris in extenso, sur le site internet du ministère de l'économie. Le critère 21.1.1 est rempli.

²⁰⁰ www.economie.gouv.fr/themes/europe_international/repression_financiere/index.htm

²⁰¹ www.economie.gouv.fr/directions_services/dgtpe/sanctions/iran/c0811.pdf.

Mesures à prendre dans les situations où les transactions n'ont pas d'objet économique ou licite apparent (C.21.2)

1341. Pour rappel (cf. Recommandation 11 supra), l'article L.561-10-2 II du CMF prévoit, d'une manière générale, que les personnes assujetties doivent effectuer un examen renforcé de toute opération particulièrement complexe ou d'un montant inhabituellement élevé ou ne paraissant pas avoir de justification économique ou d'objet licite. Dans ce cas, elles doivent se renseigner auprès du client sur l'origine des fonds, la destination de ces sommes, l'objet de l'opération et l'identité de la personne qui en bénéficie.

1342. Ces éléments d'informations doivent être consignés par écrit et conservés selon les modalités de droit commun prévues à l'article L.561-12 du CMF, soit pendant 5 ans. La mise à disposition de ces éléments auprès des autorités de contrôle et du service Tracfin relève du droit commun précédemment détaillé dans le cadre de la réponse relative à la Recommandation 10 du GAFI.

1343. Cependant, les mesures générales précitées de vigilance applicables aux transactions sans objet économique ou licite apparent, telles que prévues à l'article L.561-10-2 du CMF, ne sont pas spécifiquement renforcées (notamment par une obligation de rapport écrit systématique) lorsque ces transactions sont opérées avec des personnes morales et des institutions financières résidant dans les pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI. Le critère 21.2 est imparfaitement rempli.

Contre-mesures (C.21.3)

1344. Deux types de contre-mesures peuvent être mises en place à l'encontre d'un pays qui persiste à ne pas appliquer ou à appliquer insuffisamment les recommandations du GAFI. Il s'agit :

- de la déclaration systématique à TRACFIN des opérations avec un tel pays, par décret simple et au-delà d'un certain montant à déterminer (cf. article L. 561-15 IV);
- de la restriction ou de l'interdiction de tout ou partie des transactions en lien avec un tel pays, par décret en Conseil d'État (cf. article L. 561-11 du CMF). Deux décrets (vis-à-vis de Nauru et de Myanmar) ont été pris en application de cette disposition.

1345. Conformément à l'article L.561-10 4° du CMF, en sus des mesures de vigilance de droit commun (définies aux articles L.561-5 et L.561-6 du CMF), les personnes assujetties doivent appliquer au moins une mesure de vigilance complémentaire, à l'égard « *d'une opération pour compte propre ou pour compte de tiers effectuée avec des personnes physiques ou morales, y compris leurs filiales ou établissements, domiciliées, enregistrées ou établies dans un État ou un territoire mentionné au VI de l'article L.561-15* ». L'article L.561-15 VI traite des obligations de déclaration à TRACFIN. Il prévoit les dispositions suivantes : « un décret peut étendre l'obligation de déclaration mentionnée au I aux opérations pour compte propre ou pour compte de tiers effectuées par les personnes mentionnées aux 1° à 7° de l'article L.561-2 avec des personnes physiques ou morales, y compris leurs filiales ou établissements, domiciliées, enregistrées ou établies dans l'ensemble des États ou territoires dont les insuffisances de la législation ou les pratiques font obstacle à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Ce décret fixe le montant minimum des opérations soumises à déclaration ». La déclaration systématique des transactions auprès de TRACFIN a déjà été mise en œuvre à deux reprises, à l'encontre de Myanmar et de Nauru respectivement (décrets de février 2002 et décembre 2003) pour des opérations supérieures à 8000 euros. Ces décrets ont été abrogés le 24 mai 2005 et aucun décret de cette nature n'a été adopté depuis.

1346. En outre, le ministre de l'économie a récemment répondu à l'appel du GAFI relatif à l'ouverture sur le territoire national d'institutions financières iraniennes. Des courriers ont été, en effet, adressés le 6 mai 2009 aux Présidents des trois autorités d'agrément de ces institutions (Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, Comité des entreprises d'assurance et Autorité des marchés financiers) les invitant à prendre avec la plus haute considération les risques en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme provenant d'Iran. Le critère C.21.3 est rempli.

3.6.2 *Recommandations et Commentaires*

1347. En ce qui concerne la Recommandation 11, il conviendrait que les autorités françaises clarifient les procédures que les institutions financières doivent mettre en place à l'égard de leurs clients lorsque le risque de blanchiment ou de financement de terrorisme est faible, puisque que vis-à-vis de ces derniers, elles sont exemptées de toute forme de vigilance. À titre de recommandation, il serait souhaitable que les autorités de contrôle explicitent le contenu de l'article L.561-10-2 II du CMF (en développant des exemples de types de mesures à prendre pour assurer cette forme de vigilance).

1348. Pour ce qui concerne la Recommandation 21, toutes les institutions financières devraient être tenues de prêter une attention particulière à leurs relations d'affaires ou à leurs transactions avec des personnes physiques ou morales résidant dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI ou qui présentent des défaillances de leurs dispositifs de LAB/CFT. De plus, les mesures de vigilance applicables aux transactions sans objet économique ou licite apparent devraient s'appliquer expressément aux transactions opérées avec des personnes morales et physiques résidant dans les pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI.

1349. Enfin, la notion « d'une instance internationale intervenant en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme » telle que reprise au CMF ou dans les arrêtés de mise en œuvre (supposée faire référence au GAFI et Groupes régionaux de type GAFI) mériterait d'être explicitée dans des instructions aux institutions financières.

3.6.3 *Conformité avec les Recommandations 11 & 21*

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R.11	LC	<ul style="list-style-type: none"> Il n'est pas établi comment les institutions financières sont à même d'apporter une attention particulière à l'égard de leurs clients lorsque le risque de blanchiment ou de financement de terrorisme est faible, puisque que vis-à-vis de ces clients, l'article L.561-9 II CMF exempte les institutions financières de toute forme de vigilance.
R.21	LC	<ul style="list-style-type: none"> Les entreprises d'assurance ne sont pas obligées de par la loi à inclure dans leur classification des risques les activités exercées avec des États ou territoires qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI, en dehors de l'hypothèse où l'État ou le territoire étranger concerné fait l'objet de contre-mesures ; Les mesures de vigilance applicables aux transactions sans objet économique ou licite apparent ne sont pas spécifiquement renforcées (notamment par une obligation de rapport écrit systématique) lorsque ces transactions sont opérées avec des personnes morales et physiques résidant dans les pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI.

3.7 Déclarations d'opérations suspectes et autres déclarations (R.13-14, 19, 25 & RS.IV)

3.7.1 Description et Analyse

Recommandation 13 & Recommandation spéciale IV

Général

1350. L'obligation de « déclaration de soupçon » ou « obligation déclarative »- selon la terminologie usuelle en France – auprès de Tracfin, par dérogation au principe du secret professionnel, a été instituée dès la loi du 12 juillet 1990 pour les établissements de crédit et les changeurs manuels. Le cadre juridique relatif à l'obligation déclarative d'opérations suspectes qui était en vigueur au moment de la rédaction de ce rapport est repris aux articles L.561-15 à L.561-18 et R.561-23 à R.561-32 du CMF ainsi qu'aux dispositions du décret n°2009-874 du 16 juillet 2009 relatif à la fraude fiscale. L'ensemble de ces dispositions s'applique indifféremment selon qu'il s'agit de soupçons de blanchiment ou de financement du terrorisme.

Obligation déclarative en lien avec des soupçons de blanchiment ou de financement de terrorisme (C.13.1, C.13.2, C.13.5 et CIV.1)

1351. *Contenu de l'obligation.* L'article L.561.15-I du CMF prévoit l'obligation générale pour les professionnels mentionnés à l'article L.561-2 de déclarer à Tracfin « *les sommes inscrites dans leurs livres ou les opérations portant sur des sommes dont ils savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou participent au financement du terrorisme* ». L'ensemble des dispositions du CMF relatives aux obligations déclaratives s'applique indistinctement pour les soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. On notera qu'afin d'aider les institutions financières qui relevaient antérieurement des compétences de la CB à remplir efficacement leurs obligations de déclaration, cette autorité a adopté et publié en décembre 2009, en association avec Tracfin, des "*lignes directrices conjointes sur la déclaration de soupçon*". Outre que ce document contient une description synthétique du nouveau cadre légal de la LAB/CFT tel qu'il a été réformé en 2009, il attire l'attention de ses destinataires sur les situations dans lesquelles ils sont tenus de procéder à une déclaration de soupçon, et clarifie les modalités des déclarations d'opérations suspectes à Tracfin²⁰². L'AMF n'a, quant à elle, pas inclus dans ses lignes directrices publiées le 15 mars 2010 de recommandations spécifiques concernant les déclarations d'opérations suspectes à Tracfin.

1352. « *Savoir, soupçonner ou avoir de bonnes raisons de soupçonner* ». Dès l'origine, le système déclaratif français a été conçu comme reposant sur l'appréciation subjective du déclarant, nourrie de son expertise, de son expérience et de l'analyse des opérations en cause. Il ne s'agit pas d'un système automatique de déclarations sur la base de critères objectifs. De plus, il convient de noter que les trois termes sont alternatifs.

1353. La rédaction de l'article L.561-15 remplace la précédente où il était mentionné qu'il s'agissait des sommes qui « pourraient provenir d'une infraction ». Si le terme « savent » n'appelle pas de commentaires, « soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner » en méritent un. En ce qui concerne

²⁰² En juin 2010, l'ACP et Tracfin ont adopté des lignes directrices conjointes.

le terme « soupçonnent », Tracfin et la CB ainsi que l'AMF indiquent qu'il n'y a pas de raisons de penser que la nouvelle rédaction pourrait avoir pour effet d'infléchir l'acceptation actuelle, confirmée par l'arrêt du Conseil d'État, du 31 mars 2004, selon laquelle, si les informations recueillies par l'organisme financier, conformément aux diligences prévues par les textes, ne lui permettent pas d'écarter tout soupçon sur l'origine des sommes, qui sont donc susceptibles de provenir d'une infraction, il doit effectuer une déclaration de soupçon. L'ajout des termes « ont de bonnes raisons de soupçonner » vient compléter la formulation du soupçon. En effet, si les organismes financiers n'ont pas plus qu'avant à préciser l'infraction sous-jacente, il suffit désormais que les organismes aient de « bonnes raisons » de soupçonner. À cet égard, l'élément déterminant repose sur l'obligation de mise en œuvre de dispositifs et de procédures internes de prévention LAB/CFT au sein de chaque organisme assujetti. Les lignes directrices conjointes de la CB et de Tracfin (et les lignes conjointes ACP/Tracfin de juin 2010) ainsi que celles de l'AMF et Tracfin, précisent que la déclaration de soupçon est le fruit d'une démarche intellectuelle et la conclusion d'une analyse qui ne peut pas être menée par les seuls systèmes automatisés. Cette analyse repose sur plusieurs étapes qui permettent de passer d'une relation avec le client reposant sur la confiance, au doute puis enfin au soupçon. Les dispositifs de LAB/CFT des établissements permettent de détecter des anomalies. Ces anomalies doivent être analysées à la lumière de la connaissance approfondie que l'établissement doit avoir de son client. Si le doute persiste, des informations complémentaires doivent être demandées au client et la qualité des réponses ainsi que le comportement de celui-ci constituent à cet égard des indices éclairants. Ces démarches doivent permettre de lever ou de structurer le soupçon que les opérations portent sur des sommes qui proviennent d'une infraction sous-jacente ou sont destinées à la commettre. Dans le cas où le soupçon est confirmé, la déclaration à Tracfin doit être effectuée.

1354. « *Les sommes ou les opérations portant sur des sommes* ». Les autorités françaises précisent que l'obligation déclarative s'applique qu'il y ait – ou non – manipulation des sommes considérées par le professionnel concerné. La seule limite fixée par le texte est que l'opération en cause concerne, directement ou indirectement, immédiatement ou à terme, un mouvement de fonds, même potentiel. Dans les faits, elles précisent que les professionnels déclarent les opérations suspectes relevant de leur champ de compétence et n'impliquant pas la manipulation de sommes d'argent. C'est notamment le cas des professionnels qui, de par leur activité professionnelle spécifique, ne sont en principe pas amenés à manipuler des fonds pour le compte de leurs clients (experts comptables, commissaires aux comptes, agents immobiliers, cf. section 4 du rapport). Mais les professionnels qui manipulent des sommes d'argent sont également parfois amenés à déclarer des activités suspectes qui ne concernent pas un flux financier en tant que tel. C'est le cas notamment d'une inactivité prolongée et suspecte d'un compte bancaire. Tracfin indique que les tentatives suspectes d'ouverture de compte lui sont également déclarées par les établissements financiers, alors même que, par construction, dans ce cas, il n'y a pas eu de flux financier.

1355. Tracfin et la CB (ACP) et l'AMF indiquent clairement que les professions assujetties doivent s'abstenir de faire des déclarations qui sont uniquement motivées par des éléments de contexte. Ainsi, ne répondent pas aux exigences de l'article R. 561-31-I du CMF les déclarations présentant les caractéristiques suivantes : (1) une déclaration de soupçon laconique faisant uniquement état de la réception d'une réquisition judiciaire ou d'une demande de renseignement émanant d'une administration; (2) une déclaration de soupçon qui procède d'un simple présupposé lié à l'activité du client, à son adresse ou à son pays de résidence ou d'enregistrement, sans autre précision sur le motif du soupçon. Il en est de même des déclarations émises en raison des difficultés entre l'établissement concerné et son client, ou du comportement de celui-ci. Dans un même ordre d'idées, le fait, pour un organisme financier, de ne pas comprendre par exemple un montage juridique, l'imbrication de sociétés, ou des mouvements financiers croisés entre des personnes différentes, ne doit pas le conduire, sans autre forme d'analyse, à effectuer une déclaration, laissant à Tracfin le soin d'effectuer l'analyse des faits conduisant au soupçon (cf. les lignes directrices conjointes, page 6 et s).

1356. « Sommes qui proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou participent au financement du terrorisme ». Du point de vue des infractions sous-jacentes, le champ d'application de la déclaration de soupçon a été largement étendu avec la transposition de la 3^{ème} directive européenne par l'ordonnance du 30 janvier 2009 qui a retenu une approche « tous délits ». En droit français, la quasi-totalité des délits générateurs de profits sont sanctionnés par une peine privative de liberté supérieure à un an. Cette extension du champ d'application de la déclaration de soupçon conduit désormais à inclure les délits de droit commun tels que l'abus de biens sociaux, la contrefaçon, l'escroquerie, l'abus de confiance, la fraude fiscale, etc. Le législateur ne requiert toutefois pas des professions mentionnées à l'article L.561-2 qu'elles qualifient l'infraction dont pourraient provenir les sommes suspectes.

1357. *Autres formes de déclarations devant être effectuées de manière systématique.* En complément de la déclaration basée sur une analyse de l'opération déclarable, il existe un régime de déclarations systématiques s'appuyant uniquement sur des critères objectifs, légaux ou réglementaires visant certaines opérations considérées par la loi comme particulièrement sensibles (article L.561-15 du CMF). Cette obligation de déclaration dite systématique vise depuis le 1er février 2009 l'ensemble des professionnels qualifiés et non plus les seuls établissements financiers (article L 562-2 ancien CMF). Le professionnel qualifié n'a plus de liberté d'appréciation et a l'obligation de déposer une déclaration dès que l'un des critères légaux est établi. Ces cas de figure regroupent les hypothèses suivantes :

- le IV de l'article L. 561-15 oblige l'organisme financier à déclarer à Tracfin toute opération pour laquelle l'identité du donneur d'ordre ou du bénéficiaire effectif ou du constituant d'un fonds fiduciaire ou de tout autre instrument de gestion d'un patrimoine d'affectation reste douteuse à l'issue de l'échec de la mise en œuvre, dans des conditions satisfaisantes, des diligences prévues aux articles R. 561-5 à R. 561-10 du CMF ;
- le VI de l'article précité prévoit que l'obligation de déclaration des opérations effectuées par les organismes financiers, y compris les changeurs manuels, peut être étendue par décret pour porter sur les opérations pour compte propre ou pour compte de tiers effectuées avec des personnes physiques ou morales, y compris leurs filiales et établissements secondaires, établies dans l'ensemble des États ou territoires dont les insuffisances de la législation ou les pratiques font obstacle à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Le décret fixe le montant minimum des opérations soumises à déclaration (cf. Recommandation 21 supra). Il en résulte qu'en principe, par dérogation à la déclaration de soupçon du I de l'article L. 561-15, la déclaration prévue au VI est systématique dès lors que les conditions mentionnées à ce paragraphe et précisées au décret sont réunies. Elle ne donne donc pas lieu à une analyse préalable. En revanche, un dispositif de détection des opérations soumises à déclaration, doit être mis en place, compte tenu du caractère systématique de celle-ci ;
- les professionnels effectuent également une déclaration de soupçon à l'issue de l'examen renforcé des opérations particulièrement complexes ou d'un montant inhabituellement élevé ou ne paraissant pas avoir de justification économique ou d'objet licite si cet examen n'a pas permis de lever le soupçon (article L.561-15 III) ;
- Le CMF précise en outre que les professionnels doivent informer Tracfin sans délai de toute information complémentaire de nature à infirmer, conforter ou modifier les éléments contenus dans la déclaration de soupçon préalablement transmise (article L.561-15 V).

1358. *Le cas des déclarations en cas de soupçon de fraude fiscale.* Par dérogation à l'article L.561-15-I du CMF, les professionnels déclarent à Tracfin les sommes ou opérations dont ils savent, soupçonnent ou

ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une fraude fiscale lorsqu'il y a présence d'au moins un critère défini par décret.

1359. Le décret du 16 juillet 2009 définit 16 critères mentionnés à l'article L. 561-15-II²⁰³, notamment (1) l'utilisation de sociétés écran, dont l'activité n'est pas cohérente avec l'objet social ou ayant leur siège social dans un État ou un territoire qui n'a pas conclu avec la France une convention fiscale permettant l'accès aux informations bancaires ; (2) le recours à l'interposition de personnes physiques n'intervenant qu'en apparence pour le compte de sociétés ou de particuliers impliqués dans des opérations financières ; (3) le retrait fréquent d'espèces d'un compte professionnel ou leur dépôt sur un tel compte non justifié par le niveau ou la nature de l'activité économique ; (5) la difficulté d'identifier les bénéficiaires effectifs et les liens entre l'origine et la destination des fonds en raison de l'utilisation de comptes intermédiaires ou de comptes de professionnels non financiers comme comptes de passage, ou du recours à des structures sociétaires complexes et à des montages juridiques et financiers rendant peu transparents les mécanismes de gestion et d'administration ; (6) les opérations financières internationales sans cause juridique ou économique apparente se limitant le plus souvent à de simples transits de fonds en provenance ou à destination de l'étranger notamment lorsqu'elles sont réalisées avec des États ou des territoires visés au (1) ; (7) le refus du client de produire des pièces justificatives quant à la provenance des fonds reçus ou quant aux motifs avancés des paiements, ou l'impossibilité de produire ces pièces ; (8) la réalisation d'une transaction immobilière à un prix manifestement sous-évalué.

1360. Compte tenu de la rédaction de l'article L.561-15-II, l'équipe d'évaluation s'est posée la question du caractère systémique de la déclaration de soupçon de fraude fiscale au sens de l'article 1741 du Code général des impôts²⁰⁴ (« sommes ou opérations dont les déclarants savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une fraude fiscale *lorsqu'il y a présence d'au moins un critère prévu par le décret* »). Cette déclaration, systématique et obligatoire, devrait être effectuée dès que l'un des 16 critères définis par décret est établi ; néanmoins, le décret précise qu'elle doit aussi être effectuée en fonction de la spécificité de la profession du déclarant, conformément aux obligations de vigilance exercées sur sa clientèle et au regard des pièces et documents qu'il a réunis à cet effet. De plus, Tracfin a pris le soin de communiquer sur le sujet auprès des assujettis et a clairement indiqué que c'est seulement au terme d'une analyse du professionnel sur les faits et les motivations de l'opération suspecte que les déclarations de fraude fiscale doivent être transmises à ses services. Enfin, tant les lignes directrices élaborées conjointement par Tracfin d'une part, la CB puis l'ACP, et l'AMF d'autre part, explicitent les modalités d'application de l'article L.561-15 II du CMF.

²⁰³ www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020869960&categorieLien=id.

²⁰⁴ « Sans préjudice des dispositions particulières relatées dans la présente codification, quiconque s'est frauduleusement soustrait ou a tenté de se soustraire frauduleusement à l'établissement ou au paiement total ou partiel des impôts visés dans la présente codification, soit qu'il ait volontairement omis de faire sa déclaration dans les délais prescrits, soit qu'il ait volontairement dissimulé une part des sommes sujettes à l'impôt, soit qu'il ait organisé son insolvabilité ou mis obstacle par d'autres manœuvres au recouvrement de l'impôt, soit en agissant de toute autre manière frauduleuse, est passible, indépendamment des sanctions fiscales applicables, d'une amende de 37 500 euros et d'un emprisonnement de cinq ans. Lorsque les faits ont été réalisés ou facilités au moyen soit d'achats ou de ventes sans facture, soit de factures ne se rapportant pas à des opérations réelles, ou qu'ils ont eu pour objet d'obtenir de l'État des remboursements injustifiés, leur auteur est passible d'une amende de 75 000 euros et d'un emprisonnement de cinq ans. Toutefois, cette disposition n'est applicable, en cas de dissimulation, que si celle-ci excède le dixième de la somme imposable ou le chiffre de 153 euros ».

1361. Comme mentionné dans la section 1 du rapport, l'ordonnance n°2009-865 du 15 juillet 2009 assure l'application de l'obligation de déclaration d'opérations de fraude fiscale aux réglementations fiscales applicables localement à Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte (cf. articles L.711-18 à L.711.21, article L.725-3, article L.735-3 du CMF). Le champ des déclarations de soupçon est ainsi étendu à la fraude à la réglementation fiscale locale (et le blanchiment du produit de la fraude) applicable dans ces territoires. L'ordonnance prévoit des mesures équivalentes d'adaptation et de coordination pour la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et les îles Wallis et Futuna qui n'avaient pas été prises au moment de la rédaction de ce rapport. Les autorités ont indiqué qu'aucun travail de sensibilisation particulier n'a été conduit afin de garantir l'application de l'obligation de déclaration d'opérations de fraude fiscale aux réglementations fiscales locales.

1362. *Déclaration et/ou exécution de la transaction.* L'article L.561-16 alinéa 1 du CMF pose explicitement le principe de la déclaration à Tracfin préalablement à l'exécution de la transaction. Les professionnels doivent en effet s'abstenir d'effectuer toute opération dont ils soupçonnent qu'elle est liée au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme et adresser leur déclaration à Tracfin afin que ce dernier puisse, le cas échéant, exercer son droit d'opposition. L'opération peut ensuite être effectuée si, dans un délai d'un jour franc, aucune opposition n'est notifiée ou, lorsqu'il y a eu effectivement opposition, si aucune décision judiciaire n'a été prise au terme du délai de deux jours ouvrables suivant la notification de l'opposition. Par dérogation au principe de la déclaration préalable à l'exécution des transactions considérées comme suspectes, les professionnels mentionnés à l'article L.561-2 du CMF peuvent, conformément à l'article L. 561-16 alinéa 2 du CMF, effectuer des déclarations a posteriori dans certains cas : impossibilité de surseoir à l'exécution de l'opération (par exemple, pour les professions financières, c'est le cas des chèques qui sont payés une fois passés en compensation et la banque ne se rend compte d'un problème éventuel qu'après crédit ou débit du compte, pour les professions non financières, c'est le cas d'un casino qui ne peut surseoir au paiement d'un gain), report pouvant nuire au déroulement d'investigations en cours, soupçon apparu postérieurement à la réalisation de l'opération. Dans ces cas de figure, les professionnels sont tenus d'informer Tracfin sans délai. La Commission bancaire a sanctionné par le passé des établissements de crédit pour déclaration de soupçon tardive.

1363. L'article L.561-22-IV du CMF prévoit que lorsque l'opération a été exécutée comme il est prévu à l'article L.561-16 du CMF et sauf concertation frauduleuse avec le propriétaire des sommes ou l'auteur de l'opération, les professions assujetties sont dégagées de toute responsabilité et aucune poursuite pénale ne peut être engagée à leur encontre de ce chef pour trafic de stupéfiants, recel ou blanchiment ou financement de terrorisme. Les autorités indiquent que l'exonération de responsabilité pénale prévue par l'article L. 561-22- IV est nécessairement spéciale et ne vise que certains délits, car le fait justificatif instauré par ces dispositions ne concerne que des faits susceptibles d'être commis dans le cadre d'une opération monétaire réalisée par le professionnel assujetti, à savoir, une opération de détention et/ou transfert de fonds : pour ce type d'opération, à la supposer délictueuse, l'éventail des qualifications pénales, et donc des infractions délictuelles, dont le professionnel serait exonéré en cas de déclaration de soupçon, est nécessairement limité. Les établissements de crédit sont également exonérés de responsabilité pénale et aucune poursuite pénale ne peut être engagée à leur encontre de ce chef pour trafic de stupéfiants, recel ou blanchiment lorsqu'ils ouvrent un compte sur désignation de la Banque de France (droit au compte). Il convient de noter que le financement de terrorisme n'est pas visé dans ce cadre.

1364. *Conclusion.* Si la rédaction du nouvel article L.561-15 du CMF apporte des éléments de clarification quant au seuil de déclaration, elle suscite aussi un certain nombre d'interrogations, essentiellement en lien avec l'extension du périmètre de l'obligation déclarative. Le nombre de délits passibles en France d'une peine privative de liberté supérieure à un an est évalué à 10 000 environ (même si tous ces délits ne sont pas des délits générant des profits pouvant être blanchis). Cette extension a fait craindre, et fait toujours craindre au moment de la rédaction de ce rapport, un afflux des déclarations de

soupçon « de couverture » dans le but, pour les établissements financiers, de se prémunir contre la mise en œuvre de leur responsabilité disciplinaire voire pénale. Pour tenter de palier ce risque, en matière de fraude fiscale, un dispositif dérogatoire a été mis en place via la publication de critères de détection de l'infraction. Ce dispositif n'a pas manqué de susciter de nombreuses réactions, notamment parmi les assujettis (et, c'est suffisamment notable, quasiment à l'unanimité).

1365. Les professionnels sont en effet très majoritairement inquiets de l'extension de l'obligation déclarative à la fraude fiscale (même si cela ne remet pas en cause leur engagement à mettre en œuvre leurs obligations légales), et ce pour plusieurs raisons. Ils invoquent en premier lieu le principe (et que la loi ne remet pas directement en cause) selon lequel les assujettis n'ont pas à caractériser la fraude fiscale, pas plus que l'escroquerie, le blanchiment ou le financement du terrorisme ou n'importe quelle autre infraction. La recherche de critères positifs pouvant concourir à une infraction prédéfinie apporte à ce titre de la confusion et une forme d'insécurité juridique. Les interlocuteurs (aussi bien parmi les assujettis que dans le monde de la magistrature) ont aussi été nombreux à soulever une question, peut-être bien plus fondamentale : si la lutte contre la fraude fiscale devient un élément central voire incontournable de l'obligation déclarative (ou s'il est présenté ainsi), s'il s'agit pour le système de déclarations de capter tout type de délit, est-ce qu'il n'y a pas un risque que cela se fasse au détriment de la détection de formes plus graves de délinquance (dont le blanchiment et le financement du terrorisme) pour lesquelles le système déclaratif a été conçu et a trouvé sa légitimité²⁰⁵ ? Au regard des déclarations que Tracfin recevra dans de courant de 2010, les autorités devront certainement se pencher sur ces questions et évaluer la capacité de Tracfin à gérer ce nouvel état de fait (Tracfin a indiqué en octobre 2009 que la proportion des DS portant sur de la fraude fiscale représentaient 7,47 % du total des DS de janvier à mai 2010 contre 4,75% en 2009 et 1,81% en 2008).

1366. Au regard de ce qui vient d'être dit, il apparaît que les critères 13.1 et 13.2 sont remplis sous réserve de la question de l'effectivité.

Déclaration des tentatives de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme (C.13.3 et C.IV.2)

1367. Les autorités considèrent que le libellé de l'article L.561-15 relatif à l'obligation de déclaration de soupçon est extensif, les professionnels sont tenus de déclarer « les sommes inscrites dans leurs livres ou les opérations portant sur des sommes » suspectées de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, sans préciser si ces opérations sont effectivement exécutées par la suite. L'article L.561-15 du CMF pose le principe général de la déclaration des opérations suspectes. Le principe de la déclaration des tentatives de blanchiment ou de financement de terrorisme est lui repris explicitement à l'article R.561-31 – I alinéa 4 du CMF. Il précise à cet égard que lorsque la déclaration porte sur une tentative de blanchiment, la personne mentionnée à l'article L. 561-2 ne déclare à Tracfin que les informations qu'elle a pu recueillir et comprenant au minimum l'identité du client. Les autorités considèrent que l'article R. 561-31 du CMF relatif aux déclarations de soupçon des tentatives de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme est venu expliciter et préciser le principe général posé par la loi (article L. 561-15 du CMF).

1368. Tracfin a indiqué que le principe de la déclaration des tentatives de blanchiment ou de financement de terrorisme est compris par les déclarants qui procèdent à de nombreuses déclarations fondées sur cette base. Le service ne tient pas de statistiques sur le sujet mais une extraction de données à

²⁰⁵ Certains interlocuteurs lors de la visite sur place ont ouvertement parlé de risque de « débordement et détournement du processus de déclaration de soupçons ».

partir du système d'information STARTRAC a permis de constater qu'en 2009, 441 déclarations de soupçon ont fait état d'une ou plusieurs tentatives d'opérations suspectes, notamment dans le cas des opérations refusées par le professionnel déclarant ou annulées par le client donneur d'ordre. Le critère 13.3 est rempli.

Obligation de déclaration d'opérations suspectes auxquelles sont liées des questions fiscales (C.13.4 et C.IV.2)

1369. Le délit de fraude fiscale est puni par l'article 1741 du code général des impôts d'une peine d'emprisonnement de cinq ans : ce délit entre donc pleinement dans le champ d'application de l'obligation de déclaration de soupçon prévu à l'article L. 561-15 I du CMF (cf. aussi les éléments d'analyse au critère 13.1). Le critère 13.4 est rempli.

Statistiques générales

1370. Tracfin a communiqué les données statistiques suivantes :

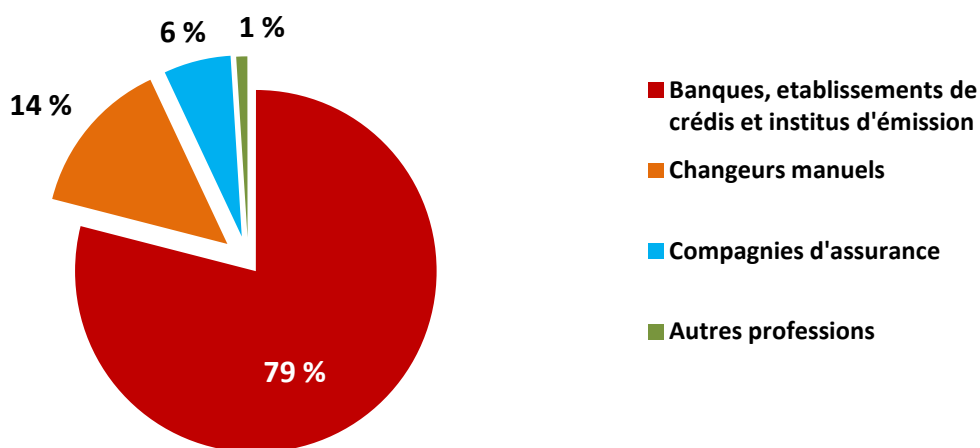


1371. Le volume global des déclarations semble satisfaisant, notamment en comparaison avec d'autres pays relativement comparables (Allemagne : 7 312 déclarations en 2008 ; Italie 14 069 en 2008).

Répartition des déclarations de soupçons par catégorie de professionnels :

Année	2007	2008	2009
Banques	10 047	11 511	12 254
Changeurs Manuels	992	1 467	2 249
Assurances	619	703	1 007
Instituts d'émission	233	200	675
Entreprises d'investissement	60	58	67
Conseils en investissement financier	-	14	46
Mutuelles et institutions de prévoyance	11	10	58
Participants au système de règlement-livraison d'instruments financiers	-	5	0
Intermédiaires en assurance	0	0	2
Sociétés de gestion de portefeuille	0	0	3

La participation des professions financières



1372. Le secteur bancaire est dominé par 5 grands groupes (qui regroupent d'après les autorités 113 déclarants) qui sont à l'origine de 43,4 % des déclarations de soupçons (5 318 sur un total de 12 254) en 2009. Sur un total de 428 déclarants bancaires en 2009 la participation des établissements s'établit comme

suit : (1) 10 déclarants ont effectué plus de 200 DS ; (2) 173 déclarants ont effectué entre 10 et 199 DS et 245 déclarants ont effectué moins de 10 DS. L'on peut noter une concentration importante du nombre de DS effectuées par un très petit nombre d'entités (10 déclarants effectuant près de la moitié des déclarations). Cette concentration peut s'expliquer en partie par la structure même du paysage bancaire et financier français. Les professionnels rencontrés lors de la visite sur place ont également fait état de la pratique des filiales et succursales (notamment celles basées en outre-mer) qui consiste à transmettre les DS à la maison-mère, qui *in fine*, procède, s'il y a lieu, à la DS. Cela renforce donc la concentration des déclarants dans les statistiques. À ce propos, il serait important que les autorités rappellent la responsabilité des filiales et succursales dans le respect de leurs obligations de LAB/CFT (responsabilité dont elles ne peuvent se départir) et que ces mêmes autorités affinent leur outil statistique afin de pouvoir identifier plus précisément et plus exactement l'origine géographique et institutionnelle des DS.

1373. La répartition des transmissions en justice portant sur le blanchiment par type d'infractions sous-jacentes est comme suit (ND = Chiffres non disponibles / NA = Non applicable (la fraude fiscale n'est entrée dans le champ de la déclaration de soupçon qu'en 2009)) :

	2005	2006	2007	2008	2009
Atteintes aux biens	ND	ND	38	40	21
Atteintes aux patrimoines des sociétés	ND	ND	57	33	14
Atteintes aux personnes	ND	ND	18	22	15
Atteinte à la probité	ND	ND	16	7	2
Atteinte à la confiance publique	ND	ND	0	2	0
Aide à l'entrée ou au séjour irréguliers d'étrangers	ND	ND	0	2	0
Associations de malfaiteurs	ND	ND	0	1	0
Délits douaniers	ND	ND	9	6	3
Délits d'initié	ND	ND	0	1	0
Exploitation illicite de jeux de hasard	ND	ND	0	2	4
Exercice illégal de la profession de banquier	ND	ND	5	1	0
Infractions au droit du travail	ND	ND	35	13	10
Trafics d'armes	ND	ND	0	5	0
Tous crimes ou délits	ND	ND	87	80	61
Fraude fiscale	NA	NA	NA	NA	1

NB : Lorsque la suspicion emporte plusieurs infractions présumées (par exemple abus de bien sociaux et escroquerie), elle est reprise dans chacune des catégories d'infractions concernée.

1374. La répartition des transmissions en justice portant sur les délits primaires est comme suit :

	2005	2006	2007	2008	2009
Atteintes aux biens	ND	ND	57	48	85
Atteintes aux patrimoines des sociétés	ND	ND	36	45	46
Atteintes aux personnes	ND	ND	11	5	10
Atteinte à la probité	ND	ND	10	15	6
Atteinte à la confiance publique	ND	ND	0	1	0
Aide à l'entrée ou au séjour irréguliers d'étrangers	ND	ND	0	4	2
Associations de malfaiteurs	ND	ND	0	0	2
Délits douaniers	ND	ND	5	4	6
Délits d'initié	ND	ND	0	0	1
Exploitation illicite de jeux de hasard	ND	ND	0	2	4
Exercice illégal de la profession de banquier	ND	ND	6	8	12
Infractions au droit du travail	ND	ND	55	87	61
Trafics d'armes	ND	ND	0	1	0
Tous crimes ou délits	ND	ND	12	17	7
Fraude fiscale	NA	NA	NA	NA	2

NB : Lorsque la suspicion emporte plusieurs infractions présumées (par exemple abus de bien sociaux et escroquerie), elle est reprise dans chacune des catégories d'infractions concernée.

1375. Il convient de noter que la catégorie « atteintes aux biens » recouvre des infractions telles que l'escroquerie, le vol, le recel, l'abus de confiance, l'abus de faiblesse. La catégorie « atteintes au patrimoine des sociétés » renvoie essentiellement à l'infraction d'abus de biens sociaux. Celle intitulée « atteintes aux personnes » couvre les infractions à la législation sur les stupéfiants, au proxénétisme etc. Ces catégories génériques ont été à l'origine reprises sur la base des qualifications du code pénal français. Un travail de regroupement des qualifications possibles dans un but de synthèse et d'harmonisation –avec notamment les standards du GAFI- a été réalisé en 2009 et publié dans le cadre du rapport annuel d'activité de Tracfin pour 2009 :

Analyse des notes d'information transmises à la justice par catégories d'infractions principales *

Type d'infraction présumée	Nombre
Blanchiment	131
Travail dissimulé	93
Abus de biens sociaux	67
Escroquerie	53
Abus de confiance	34
Infractions à la loi sur les stupéfiants	26
Escroquerie en bande organisée	15
Abus de faiblesse	14
Exercice illicite de la profession de banquier	13
Corruption	12
Infraction douanière	9
Proxénétisme	9
Financement du terrorisme	9
Banqueroute	7
Vol, recel	7
Faux et usage de faux	3
Délit d'initié	3
Fraude fiscale	3
Organisation de jeux de hasards illicites	3
Infraction à la législation sur les étrangers	2
Tous crimes ou délits	98
TOTAL	611

* Cette qualification est bien sûr provisoire et purement indicative (elle a vocation à être modifiée ou abandonnée au cours de la procédure judiciaire).

1376. Il convient de noter que les trois catégories d'infractions sous-jacentes les plus représentées sont le travail dissimulé, l'abus de biens sociaux et l'escroquerie. Ceci va dans le sens de ce que les magistrats rencontrés lors de la visite sur place ont signalé à savoir un éparpillement des dossiers Tracfin sur des

délits de moindre ampleur (même s'ils sont non négligeables tels que l'abus de confiance ou les infractions au droit du travail) et une focalisation allant diminuant sur des phénomènes de criminalité organisée ou de criminalité financière d'envergure (cf. Section 2.5 du rapport). Le pourcentage de notes d'informations portant sur un soupçon de financement de terrorisme est marginal (1,5% des transmissions) (même si Tracfin indique également communiquer directement ces informations aux services spécialisés).

1377. Outre ces statistiques, il est intéressant de noter la moindre proportion des DS orientées vers un travail d'analyse. En effet, 70% d'entre elles sont mises en attente, à savoir ne permettent pas d'exploitation utile (faute d'information exploitable notamment) ou ne semblent pas révéler d'activité illicite (cf. section 2.5 du rapport). L'équipe d'évaluation considère que le pourcentage de déclarations mise en attente après l'examen préliminaire est élevé et peut être en soi un indicateur d'une qualité relative ou insuffisante des DS.

Statistiques portant sur l'activité déclarative en outre-mer

1378. Les chiffres ci-dessous reprennent les déclarants établis dans les territoires situés en outre-mer et transmettant leurs déclarations de soupçons à partir de ces territoires. Ces chiffres ne reprennent pas les déclarants (principalement des agences bancaires et des agents d'assurance) établis outre-mer mais qui font transiter les déclarations de soupçons par le siège de l'établissement dont ils dépendent, installé en métropole, le plus souvent en région parisienne. Ces déclarations sont comptabilisées par Tracfin comme des déclarations issues de métropole alors qu'elles concernent majoritairement des personnes résidant outre-mer. Tracfin signale que les chiffres ci-dessous sont donc à relativiser.

Année	2005	2006	2007	2008	2009*	Total
Nb DS établies par des déclarants installés dans les TOM	327	197	231	130	145	1030
Nb DS total	11 553	12 047	12 469	14 565	12 308	62 942
%	2,83%	1,64%	1,85%	0,89%	1,18%	1,64%

1379. La répartition géographique du nombre de déclarations établies par les déclarants installés outre-mer pour chaque île et par année est comme suit :

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Saint Martin	Saint Barthélemy	St Pierre Miquelon	Mayotte	Wallis et Futuna	Polynésie Française	Nouvelle Calédonie
2005	158	75	1	30	0	0	2	0	0	20	41
2006	51	60	1	10	0	0	0	0	0	25	50
2007	59	55	0	16	0	0	3	0	0	35	63
2008	34	34	0	14	0	0	3	0	0	18	27
2009	64	20	1	14	0	0	4	0	0	10	32

1380. Comme indiqué de façon préliminaire, les chiffres ci-dessus ne comptabilisent pas les déclarations établies par les déclarants installés outre-mer mais qui font transiter leurs déclarations par le siège social de l'établissement dont ils dépendent, installé en métropole. Afin d'avoir une vision plus conforme à la réalité de la participation du secteur de l'outre-mer au dispositif de LAB/CFT, Tracfin comptabilise désormais les déclarations de soupçons, quelle que soit l'origine géographique du déclarant, impliquant directement des personnes physiques ou morales résidant outre-mer. Ces chiffres sont présentés ci-dessous et il apparaît notamment que Tracfin reçoit des déclarations de soupçons impliquant des personnes physiques ou morales résidant à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, à Mayotte et à Wallis et Futuna alors que Tracfin n'a pas reçu directement de déclarations en provenance de ces territoires.

Nombre de déclarations reçues, par année, impliquant une personne physique ou morale résidant en outre-mer et comparaison avec l'ensemble des déclarations reçues par Tracfin

Année	2005	2006	2007	2008	2009*	Total
Nb DS outre-mer	685	482	601	527	404	2 699
Nb DS total	11 553	12 047	12 469	14 565	12 308	62 942
%	5,93%	4,00%	4,82%	3,62%	3,28%	4,29%

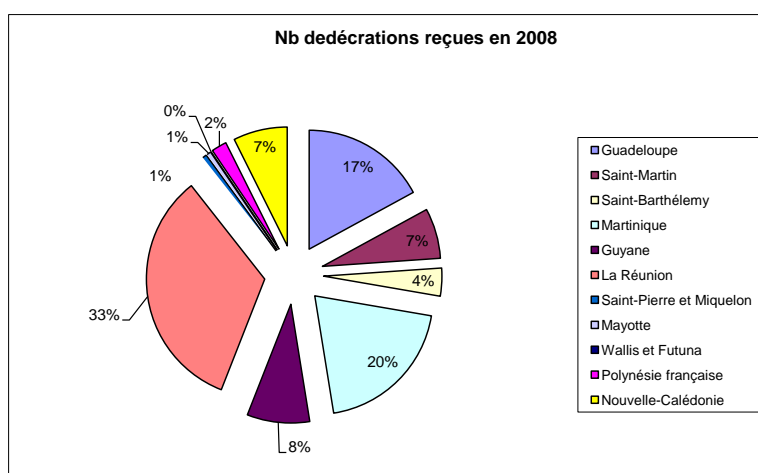
1381. Tracfin indique que le pourcentage moyen de déclarations de soupçons reçues par Tracfin concernant des résidents d'outre-mer (4,29%) correspond à leur part dans la population totale du pays (4,07% - selon les statistiques de l'INSEE, la France comptait 64 303 000 habitants au 1er janvier 2009, dont 1 850 000 habitants dans les DOM (Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion) et 770 000 habitants dans les autres territoires d'outre-mer).

Répartition des déclarations reçues, par année et par territoire, mentionnant une personne physique ou morale résidant en outre-mer

	2005	2006	2007	2008	2009*
Guadeloupe	154	96	119	90	97
Saint Martin	60	36	63	36	41
Saint Barthélemy	33	29	17	20	3
Martinique	167	102	97	104	55
Guyane	52	27	48	45	40

* Les chiffres pour l'année 2009 couvrent la période allant du 1^{er} janvier au 30 septembre 2009

	2005	2006	2007	2008	2009*
La Réunion	148	89	162	176	108
Saint-Pierre et Miquelon	1	1	4	3	4
Mayotte	7	20	5	3	6
Wallis et Futuna	2	0	1	0	4
Polynésie française	22	28	25	11	9
Nouvelle-Calédonie	39	54	60	39	37
TOTAL	685	482	601	527	404



1382. Même si la répartition géographique du nombre de déclarations établies par les déclarants installés outre-mer pour chaque île et par année n'est pas une grille de lecture suffisante (comme indiqué par Tracfin), des disparités entre territoires apparaissent de façon assez marquée (aucune déclaration ne parvient d'assujettis établis à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, à Mayotte et à Wallis et Futuna alors que des professionnels émettent des déclarations depuis la Martinique et la Guadeloupe). Il est notable que le nombre de déclarations diminue de manière continue entre 2005 et 2009 dans tous les territoires (à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon). Cela est également le cas des déclarations reçues mentionnant une personne physique ou morale résidant en outre-mer.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 13 et de la Recommandation Spéciale IV et appréciation de la conformité globale

1383. Le dispositif légal français contient une obligation légale directe pour les institutions financières de transmettre une déclaration d'opérations suspectes à Tracfin, la cellule française de renseignements financiers, lorsqu'elles soupçonnent ou ont des raisons suffisantes de soupçonner que des fonds proviennent d'une activité criminelle. Cette obligation s'applique aux fonds qui sont le produit de toutes infractions punissables d'un an d'emprisonnement au moins, ce qui inclut toutes les infractions qui doivent figurer dans la liste des infractions sous-jacentes aux termes de la Recommandation 1. L'obligation de déclaration s'applique également aux fonds pour lesquels il existe des motifs raisonnables de suspecter ou dont on suspecte qu'ils sont liés ou en rapport avec le terrorisme ou qu'ils vont servir au terrorisme, à des actes terroristes ou à des organisations terroristes ou à ceux qui les financent.

1384. Cette obligation légale s'impose aux institutions financières indépendamment du montant de l'opération suspecte à déclarer. Elle s'applique également dans le cas de tentatives d'opérations suspectes. Enfin, l'obligation de déclaration s'applique indépendamment de l'existence ou non d'aspects fiscaux attachés à l'opération concernée.

1385. Sur le plan de l'effectivité, les données statistiques fournies par Tracfin indiquent qu'un très grand nombre de déclarations qui lui sont adressées émanent des établissements de crédit. Un nombre significatif de déclarations émanent en outre du secteur des changeurs manuels. Les entreprises d'assurances apparaissent nettement en retrait par rapport à ces deux premiers secteurs, même si des progrès semblent se faire jour à cet égard en 2009. La contribution des autres catégories de professionnels de la finance assujettis à la détection des opérations suspectes apparaît très limitée. Tel est très clairement le cas des entreprises d'investissement – qui semblent néanmoins également en progrès en 2009 par rapport aux années précédentes – et plus encore celui des intermédiaires en assurance qui contribuent particulièrement peu. Ce sous-secteur n'avait en effet transmis aucune déclaration d'opération suspecte en 2008, et n'en a transmis que deux en 2009. Cela apparaît particulièrement faible, alors que ces professionnels sont en contact directs avec les clients et sont donc particulièrement susceptibles de percevoir des anomalies dans les comportements et discours de leurs clients en relation avec leurs opérations d'assurance. Il apparaît donc que, si l'obligation de déclaration des opérations suspectes est formulée en termes clairs et de façon complète par rapport à ce que requièrent la recommandation 13 et la recommandation spéciale IV, sa mise en œuvre effective varie fortement en fonction des catégories de professionnels assujettis. Les évaluateurs expriment également des doutes sérieux quant à la mise en œuvre de l'obligation déclarative dans les territoires situés en outre-mer (comme illustré au para. 1304).

Recommandation 14*Protection par la loi des professions assujetties contre toute responsabilité, pénale ou civile pour violation des règles de confidentialité (C.14.1)*

1386. L'article L561-22-I, II et III du CMF prévoit que les institutions financières, leurs dirigeants et leurs préposés ne peuvent pas faire l'objet de poursuites civiles, disciplinaires ou pénales pour violation du secret professionnel (art. 226-13 du Code pénal), ni pour dénonciations calomnieuses (art. 226-10 du CP) sur le fondement d'une déclaration de soupçon établie de bonne foi ou d'une information communiquée à Tracfin en réponse à un droit de communication.

1387. Les institutions financières, leurs dirigeants et leurs préposés sont prémunis de la sorte contre l'engagement de poursuites même si la preuve du caractère délictueux des faits qu'elles ont révélés n'est

pas rapportée ou s'ils ne donnent finalement pas lieu à une condamnation judiciaire (art. L 561-22-III du CMF). Le critère 14.1 est rempli.

Interdiction de divulguer (« avertir le client ») du fait qu'une DOS ou une information qui la concerne est communiquée (C.14.2)

1388. *Principe.* L'article L561-19 du CMF pose explicitement le principe de la confidentialité de la déclaration de soupçon. D'après ce même article, il est en conséquence interdit, sous peine de sanctions, aux institutions financières, leurs dirigeants et employés de porter à la connaissance du propriétaire des sommes ou de l'auteur d'une opération mentionnée dans une déclaration de soupçon l'existence et le contenu d'une déclaration de soupçon et de donner des informations sur les suites qui ont été réservées à cette déclaration.

1389. Les institutions financières ne peuvent révéler aucun élément relatif à une déclaration de soupçon, qu'elles en soient l'auteur ou qu'elles en aient eu connaissance suite à un échange de renseignements avec une autre institution financière (sont donc indistinctement visées toutes les déclarations de soupçon transmises à Tracfin). L'article L.561-19 du CMF étend l'interdiction de divulgation à tout tiers, à l'exception des tiers légalement autorisés, soit les autorités de contrôle.

1390. Pour garantir son effectivité, l'interdiction de divulgation s'applique aussi aux éléments transmis à Tracfin en réponse à l'exercice de son droit de communication (art. L.561-26-III CMF).

1391. La méconnaissance de l'interdiction de divulgation est sanctionnée d'une amende de 22.500 euros (art. L.574-1 du CMF).

1392. *Exceptions à l'interdiction d'informer les tiers.* Les articles L.561-20 et L.561-21 du CMF formulent cependant des dérogations à l'interdiction décrite ci-dessus d'informer les tiers de l'existence et du contenu d'une déclaration d'opération suspecte, ces dérogations au principe général étant motivées, comme précisé par les autorités françaises, par le souci de renforcer l'effectivité de la LAB/CFT.

1393. L'article L.561-20 du CMF autorise de la sorte une institution financière qui appartient à un groupe financier de porter l'existence d'une déclaration d'opération suspecte et son contenu à la connaissance d'autres institutions françaises ou étrangères appartenant au même groupe. Cette dérogation vise à permettre la mise en œuvre d'une politique coordonnée et effective de LAB/CFT au sein des groupes financiers. L'autorisation de procéder à de tels échanges est cependant subordonnée aux conditions suivantes :

- a) Les informations ne sont échangées qu'entre personnes d'un même groupe qui sont soumises à une obligation de déclaration des opérations suspectes en vertu de leur droit national respectif ;
- b) Les informations divulguées sont nécessaires à l'exercice, au sein du groupe, de la vigilance en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et seront exclusivement utilisées à cette fin ;
- c) Les informations sont divulguées au profit d'un établissement situé en France (ou, par extension, dans un autre État membre de l'Union Européenne ou partie de l'EEE), ou dans un pays tiers équivalent figurant sur la liste fixé par l'arrêté précité du 21 juillet 2006 pris en exécution de l'article L. 561-9 II 2° du CMF;

d) Le traitement des informations réalisé dans ce pays garantit un niveau de protection suffisant de la vie privée et des libertés et droits fondamentaux des personnes conformément aux articles 68 et 69 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 mentionnée ci-dessus.

1394. Dans le même but de favoriser l'effectivité de la LAB/CFT, l'article L.561-21 autorise de même les institutions financières assujetties à porter l'existence d'une déclaration d'opération suspecte et son contenu à la connaissance d'une autre institution financière lorsque l'une et l'autre interviennent pour un même client et dans le cadre d'une même transaction. On notera cependant que si des échanges entre changeurs manuels peuvent en théorie être admis par application de cet article du CMF, les échanges entre changeurs manuels et les institutions financières relevant des autres catégories énumérées à l'article L.561-2 du CMF demeurent interdits. En outre, l'autorisation de ces échanges est subordonnée aux conditions suivantes :

a) Les institutions financières qui procèdent à l'échange d'informations ont un établissement en France (ou, par extension, dans un autre État membre de l'Union Européenne ou partie de l'EEE), ou dans un pays tiers équivalent figurant sur la liste fixé par l'arrêté précité du 21 juillet 2006 pris en exécution de l'article L. 561-9 II 2° du CMF;

b) Ces personnes sont soumises à des obligations équivalentes en matière de secret professionnel ;

c) Les informations échangées sont utilisées exclusivement à des fins de prévention du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme ;

d) Le traitement des informations communiquées, lorsqu'il est réalisé dans un pays tiers, garantit un niveau de protection suffisant de la vie privée et des libertés et droits fondamentaux des personnes, conformément aux articles 68 et 69 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 mentionnée ci-dessus.

1395. Les exceptions au principe de la confidentialité des déclarations de soupçon telles que prévues au CMF (et en conformité avec la 3^{ème} directive européenne de prévention du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme), apparaissent compatibles avec la Recommandation 14, compte tenu de leur finalité et des conditions auxquelles elles sont subordonnées. Cette approche a été de plus validée par le GAFI à l'occasion de l'évaluation des dispositifs d'autres États membres de l'Union Européenne prévoyant les mêmes exceptions. Dans ces conditions, le critère 14.2 est rempli.

Éléments complémentaires (C.14.3)

1396. La confidentialité des noms et renseignements personnels des agents des institutions financières auteurs d'une déclaration de soupçon est pleinement garantie en droit. En effet, la divulgation par le service Tracfin des informations qu'il détient est interdite (art L 561-29-I al 2 du CMF) sous peine de sanction pénale pour violation du secret professionnel (art. L 574-2 CMF renvoyant à l'article 226-13 du CP). Les exceptions à ce principe sont strictement prévues par la loi qui encadre les cas autorisés d'échanges d'informations entre Tracfin et des services extérieurs (art. L 561-29, L 561-30 et L 561-31 du CMF).

1397. En outre, l'interdiction de divulguer vise non seulement les informations détenues par Tracfin mais aussi les déclarations de soupçon (seul document à comporter des éléments d'identification de son auteur) qui ne peuvent faire l'objet d'aucune divulgation externe y compris à l'autorité judiciaire. En effet, la déclaration de soupçon n'est pas jointe à la note d'information adressée par Tracfin au procureur de la République (art. L 561-24 al 1). Par ailleurs il est demandé aux enquêteurs-analystes de Tracfin de rédiger

leurs notes d'information de telle sorte que l'identité de l'auteur de la déclaration de soupçon ne puisse être aisément décelable.

1398. La déclaration de soupçon est accessible à l'autorité judiciaire dans le seul cas où la procédure judiciaire subséquente ferait apparaître l'implication des institutions financières, de leurs dirigeants et préposés, dans le mécanisme de blanchiment ou de financement du terrorisme (art. L561-19-II al 2).

1399. Si l'anonymat de l'auteur d'une déclaration de soupçon est préservé de par la loi, des professions assujetties ont informé l'équipe d'évaluation d'une publication dans la presse d'une déclaration de soupçon et des inquiétudes que cela avait suscité parmi les professionnels. Si cet incident reste très isolé, il n'en demeure pas moins regrettable et toute vigilance nécessaire à la protection des personnels déclarants devrait être strictement exercée.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 14 et appréciation de la conformité globale

1400. Le dispositif français de LAB/CFT contient les dispositions nécessaires pour garantir que les institutions financières, leurs dirigeants et employés soient effectivement protégés par la loi contre toute responsabilité, pénale ou civile pour violation des règles de confidentialité en raison du fait qu'ils ont déclaré de bonne foi leurs soupçons à la CRF. Le dispositif français prévoit en outre une interdiction légale et explicite pour les institutions financières, leurs dirigeants et employés de divulguer le fait qu'une déclaration d'opération suspecte ou une information qui la concerne a été communiquée à la CRF. La France est conforme à la Recommandation 14 (cf. supra en ce qui concerne le critère 14.3).

Recommandation 19

Général

1401. La France a encouragé, de longue date, le recours aux paiements scripturaux (d'abord par chèque, virement, puis par carte) en plafonnant les paiements susceptibles d'être effectués en espèces en fonction de la nature de l'opération sous-jacente (loyers, transports, services, fournitures et travaux ou afférents à des acquisitions d'immeubles ou d'objets mobiliers, produits de tires nominatifs, assurances...). Ainsi avant la transposition de la 3^{ème} directive, les seuils variaient en fonction de la qualité du débiteur (1100 euros pour un commerçant, 3000 euros pour un particulier), des services faisant l'objet du paiement ou encore du type de créances concernées (plafond de 1500 euros pour le paiement des salaires). Ce dispositif est apparu trop complexe et peu lisible mais également mal adapté aux objectifs de la LAB/CFT notamment parce que les paiements en espèces des non-résidents n'étaient pas plafonnés.

1402. Lors de la transposition de la 3^{ème} directive anti-blanchiment qui prévoit l'assujettissement des commerçants acceptant des paiements en espèces supérieurs à 15 000 euros aux obligations de LAB/CFT, la France a opté pour un maintien du plafond de paiement en espèces dans ce seuil maximal de 15 000 euros. Il a été alors décidé d'harmoniser les seuils applicables et d'étendre le champ d'application du plafond de paiement en espèces aux non résidents fiscaux. L'article L.112-6 du CMF a ainsi étendu le principe du paiement scriptural en interdisant le paiement en espèces de toute dette d'un montant supérieur à un montant fixé par décret²⁰⁶, tenant compte du lieu du domicile fiscal du débiteur et de la finalité

²⁰⁶ Le décret 2010-662 du 16 juin 2010 fixe ces montants à 3 000 euros lorsque le débiteur a son domicile fiscal en France ou agit pour les besoins d'une activité professionnelle ; à 15 000 euros lorsque le débiteur justifie qu'il n'a pas de domicile fiscale en France et n'agit pas pour les besoins d'une activité professionnelle.

professionnelle ou non de l'opération. L'article L.112-6 du CMF prévoit des exceptions pour ceux qui sont incapables de s'obliger par chèques ou par un autre moyen de paiement ou qui n'ont pas de compte ainsi que pour les paiements effectués entre particuliers.

Étude de la faisabilité et de l'utilité de la mise en œuvre d'un système de déclaration des transactions en espèces supérieures à un certain montant (C.19.1)

1403. Indépendamment de la réglementation applicable en France prohibant les paiements en espèces au-dessus d'un certain seuil, une réflexion a été initiée au sein de la direction générale du Trésor et de la politique économique sur l'opportunité et la faisabilité d'une éventuelle déclaration des transactions en espèces supérieures à un certain montant. Les principaux points considérés ont été les suivants : champ pertinent du secteur à couvrir ; définition d'un seuil pertinent ; nature de l'organisme chargé de la centralisation ; éventuelles expériences étrangères ; modalités techniques d'un tel enregistrement ; et difficultés posées par cet éventuel système déclaratif. L'instauration d'un critère unique et automatique de seuil pour les déclarations de soupçon en matière de transactions en espèces a été écartée car les autorités considèrent qu'un tel système entraînerait une perte globale d'efficacité et d'efficience. Au moment de la rédaction de ce rapport, cette réflexion n'avait été menée qu'au sein du ministère de l'économie. Ce dernier a précisé, que s'il était décidé de pousser plus avant cette réflexion, les autorités de contrôle potentiellement concernées ainsi que le service Tracfin seraient alors associés à ces travaux.

Éléments complémentaires – non applicables.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 19 - Appréciation de la conformité globale

1404. Compte tenu des éléments d'information formulés ci-dessus, il apparaît que la France satisfait pleinement aux exigences de la Recommandation 19.

Recommandation 25 (retour d'information et les conseils relatifs aux DOS, C.25.2)

Tracfin effectue un retour d'information général

1405. Dans son rapport annuel, diffusé sur son site internet et envoyé aux instances représentatives des professionnels et autorités de contrôle concernées, Tracfin analyse la participation des professionnels au dispositif de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme sous une approche globale puis sectorielle. Ce document rend également compte des évolutions en matière de tendances et de techniques de blanchiment de capitaux. A cet effet, des critères de vigilance sont diffusés pour alerter les professionnels. Enfin par une analyse jurisprudentielle, le document cite des exemples concrets d'affaires de blanchiment d'argent traitées par l'autorité judiciaire.

1406. En outre, Tracfin effectue des actions de sensibilisation et de formation auprès des professionnels concernés par la lutte anti-blanchiment. Lors de ces rencontres avec les professionnels, une information concernant le dispositif anti-blanchiment est présentée aux professionnels ainsi que des cas typologiques. Ces rencontres prennent la forme de participation de représentants de Tracfin à des colloques ou à des sessions de formation. Ainsi depuis 2009, Tracfin a initié un cycle de concertation avec les professionnels appelé « les rendez-vous LAB ». Organisées conjointement avec les autorités de contrôle, ces réunions constituent notamment des forums d'échanges opérationnels au sein desquels des typologies sont diffusées. Les déclarants peuvent également y rendre compte des difficultés qu'ils rencontrent dans la détection des opérations suspectes qu'ils rencontrent.

1407. De surcroît, et de façon plus ciblée, Tracfin a indiqué que les enquêteurs présentent régulièrement à leurs correspondants un bilan personnalisé de leur activité déclarative et qu'ils les sensibilisent à l'apparition de nouvelles typologies qui peuvent apparaître dans la zone géographique qui les concerne.

1408. Enfin, un travail conjoint de rédaction de lignes directrices a été conduit par Tracfin et la Commission bancaire en 2009 (puis l'ACP) sur la déclaration de soupçon. L'AMF a également élaboré conjointement avec Tracfin des lignes directrices dans ce domaine (mars 2010). Elles comprennent une typologie sur la fraude fiscale. Des initiatives similaires doivent être prises au cours de l'année 2010 avec les autorités de contrôle des autres professions, en particulier du secteur non financier.

Tracfin s'attache également à assurer un retour d'informations spécifiques (retour au cas par cas)

1409. Conformément à l'article L.561-18 du CMF, Tracfin accuse réception de la déclaration de soupçon sauf si le déclarant a expressément indiqué ne pas vouloir en être destinataire. Le service délivre effectivement au déclarant un accusé de réception sous forme de courrier. Lorsque le déclarant a fait une télé-déclaration, un accusé de réception lui est également adressé (sauf mention contraire de sa part), sous forme électronique.

1410. Selon l'article L.561-28 I du CMF, lorsque Tracfin saisit le procureur de la République, le service doit informer la personne qui a effectué la déclaration. Dans ce cas, Tracfin adresse systématiquement un courrier au déclarant concerné. Les autorités indiquent que cette mesure préexistait à l'ordonnance du 30 janvier 2010.

1411. Ce retour d'information est également prévu pour les autres destinataires habilités. Si les circonstances l'exigent, Tracfin peut informer les administrations de l'État ou toute autre personne chargée d'une mission de service public que le service a effectué une transmission en justice sur la base des informations que ces interlocuteurs lui ont adressées à leur initiative (article L.561-28 II du CMF)

1412. En outre, Tracfin accuse réception des informations transmises par les autorités de contrôle et les ordres professionnels lorsque, dans l'accomplissement de leur mission, ils découvrent et transmettent à Tracfin des faits susceptibles d'être liés au blanchiment des capitaux ou au financement du terrorisme (article L.561-30 II du CMF). Sur demande de ces autorités, Tracfin peut les tenir informés des suites qui ont été réservées à ces informations.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 25 et appréciation de la conformité globale

1413. Les autorités compétentes, notamment Tracfin et la Commission bancaire (avant sa fusion avec l'ACAM au sein de l'ACP) assurent un retour d'information convenable aux institutions financières, tant sur le plan général des typologies et tendances du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme en France, que sur le plan du retour d'information spécifique, suite aux déclarations d'opérations suspectes qu'ils effectuent. Comme indiqué dans la section 2 du rapport (C.26.8), il semble néanmoins que Tracfin devrait améliorer sa production de lignes directrices pour la détection d'opérations financières suspectes et produire des typologies sectorielles plus étoffées (dans le but notamment d'améliorer la qualité des déclarations). En effet, lors de la visite sur place, certains professionnels ont exprimé le souhait de recevoir plus d'informations sur les typologies spécifiques à leur secteur d'activité respectif et un meilleur retour sur le contenu et l'utilité de leurs déclarations.

3.7.2 *Recommandations et Commentaires*

Recommandation 13 et Recommandation spéciale IV

1414. Le dispositif légal français contient l'ensemble des éléments requis par la Recommandation 13 et la recommandation spéciale IV. Le dispositif en place est donc formellement conforme à ces recommandations. Toutefois les disparités manifestes entre les différentes catégories d'institutions financières assujetties sur le plan de leur contribution à la détection des opérations suspectes démontrent le manque d'effectivité de l'obligation de déclaration des opérations pour ce qui concerne certaines catégories d'institutions financières (les entreprises d'assurance, les entreprises d'investissement et, plus encore, les intermédiaires en assurance). Les autorités françaises devraient dès lors veiller à conscientiser davantage les professionnels assujettis qui appartiennent aux catégories qui participent anormalement peu à la détection des opérations suspectes. Elles devraient veiller également à la qualité des déclarations entrantes (cf. section 2.5 du rapport).

1415. L'extension du périmètre de la déclaration de soupçon à toute infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an (y compris la fraude fiscale) soulève des interrogations que les autorités devraient considérer avec la plus grande attention.

1416. Les autorités françaises devraient dès lors veiller à sensibiliser davantage les professionnels de la finance assujettis aux obligations de LAB/CFT qui appartiennent aux catégories qui participent anormalement peu à la détection des opérations suspectes.

1417. Les autorités devraient s'assurer de la mise en œuvre effective de l'obligation déclarative, notamment dans les territoires situés en outre-mer.

Recommandation 25 (C.25.2)

1418. Tracfin devrait améliorer sa production de lignes directrices pour la détection d'opérations financières suspectes et produire des typologies sectorielles plus étoffées (dans le but notamment d'améliorer la qualité des déclarations) et assurer un meilleur retour quant au contenu et à l'utilité des déclarations que le service réceptionne.

3.7.3 *Conformité avec les Recommandations 13, 14, 19 et 25 (critère 25.2), et Recommandation Spéciale IV*

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R.13	LC	<ul style="list-style-type: none"> Effectivité : (1) les entreprises d'investissement, les conseils en investissement financier et, plus nettement encore, les intermédiaires en assurances et les sociétés de gestion de portefeuille contribuent de manière très marginale au système de déclarations des opérations suspectes; (2) des doutes existent quant à la qualité des déclarations de soupçons et leur exploitabilité; (3) des doutes sérieux existent quant à la mise en œuvre de l'obligation de déclaration des opérations suspectes dans les territoires situés en outre-mer.
R.14	C	La recommandation est intégralement respectée.
R.19	C	La recommandation est intégralement respectée.
R.25	PC	<ul style="list-style-type: none"> La politique de Tracfin de publication de documents analytiques n'est pas satisfaisante ; Le retour d'information de Tracfin sur les déclarations de soupçon est jugé

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		insuffisant.
RS.IV	LC	<ul style="list-style-type: none"> Des questions en lien avec l'effectivité se posent (cf. analyse en relation avec la Rec. 13).

3.8 Contrôles internes, conformité et succursales à l'étranger (R.15 & 22)

3.8.1 Description et Analyse

Recommandation 15

Introduction

1419. *Avant janvier 2009.* Dans le dispositif législatif antérieur à l'adoption de l'ordonnance n°2009-104 du 30 janvier 2009, les institutions financières étaient déjà tenues de mettre en place un dispositif de contrôle interne (article R. 563-3 du CMF pour tous les assujettis, auxquels s'ajoutait l'article 2 du Règlement n°91-07 du 15 février 1991 pour les organismes du secteur bancaire ; pour les organismes d'assurance, les dispositions du décret n°2006-287 du 13 mars 2006 (codifié à l'article R336-1), imposait à ces établissements de mettre en place un dispositif permanent de contrôle interne). En vertu de diverses dispositions du règlement n°97-02 du 21 février 1997 s'appliquant aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement hors sociétés de gestion de portefeuille (SGP), le dispositif de contrôle interne devait être indépendant et convenablement doté en ressources et les personnes assujetties devaient en outre se doter, dans le cadre de ce système de contrôle interne, d'un contrôle de la conformité incluant le contrôle permanent du dispositif de LAB/CFT au titre de la gestion générale des risques, conformément au Règlement n°97-02 du 21 février 1997 (article 11 et suivants). Elles avaient ainsi l'obligation de désigner un membre de la direction comme responsable de la mise en œuvre du dispositif de contrôle interne.

1420. *Depuis janvier 2009.* L'article L. 561-32 du CMF impose à l'ensemble des personnes assujetties aux normes de LAB/CFT l'obligation de mettre en place des systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme. Toutefois, les conditions d'application de ces dispositions légales relatives au contrôle interne en matière de LAB/CFT diffèrent selon les personnes assujetties.

1421. Pour la plupart des organismes financiers, ces conditions d'application sont définies par l'article R 561-38 I et II du CMF. A l'égard des professionnels relevant du contrôle de l'AMF²⁰⁷, ces conditions d'application sont définies par le règlement général de l'AMF (RGAMF) tel que modifié par arrêté du 12 novembre 2009.

1422. S'agissant des établissements du secteur de la banque, des entreprises d'investissement hors SGP et des établissements de paiement qui sont assujettis au contrôle de l'ACP, ces obligations sont complétées, au niveau réglementaire, par les dispositions du règlement n° 97-02 du 21 février 1997 relatif au contrôle interne des établissements de crédit, des établissements de paiement et des entreprises d'investissement hors SGP tel que modifié par l'arrêté du 29 octobre 2009.

²⁰⁷ Les sociétés de gestion de portefeuille, les sociétés de gestion, les dépositaires centraux, les gestionnaires de système de règlement et de livraison d'instruments financiers et les conseillers en investissements financiers

1423. A l'égard des entreprises d'assurances, mutuelles et intermédiaires en assurances qui relèvent des compétences de cette même Autorité (antérieurement, l'ACAM), des précisions complémentaires sont également définies par les dispositions réglementaires du Code des assurances, telles qu'elles ont été modifiées par l'arrêté du 10 novembre 2009.

1424. Les obligations légales et réglementaires précitées, spécifiques à la LAB/CFT, sont en outre complémentaires à l'obligation à laquelle sont tenus ces organismes financiers, en vertu des dispositions légales et réglementaires définissant leur statut prudentiel, de disposer d'un système adéquat de contrôle interne qui inclut la fonction de contrôle de la conformité.

Obligations applicables à l'ensemble des organismes financiers, à l'exception de ceux qui relèvent des compétences de contrôle de l'AMF (C.15.1)

1425. Aux termes de l'article R.561-38 I du CMF, les personnes mentionnées aux 1° à 7° de l'article L. 561-2²⁰⁸, à l'exception de celles sur lesquelles l'AMF exerce le pouvoir de contrôle et de sanction en vertu de l'article L.561-36, I, 2°, doivent se conformer aux exigences suivantes :

- Désigner un membre de la direction comme responsable de la mise en œuvre des systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme requis par l'article L. 561-32 du CMF ;
- Élaborer une classification des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme qui doit tenir compte du degré d'exposition aux risques apprécié en fonction notamment de la nature des produits ou services offerts, des conditions des transactions proposées, des canaux de distribution utilisés ainsi que des caractéristiques des clients ;
- Définir des procédures à appliquer par leur personnel pour le contrôle des risques, la mise en œuvre des mesures de vigilance relatives à la clientèle, la conservation des pièces, la détection des transactions inhabituelles ou suspectes et le respect de l'obligation de déclaration à la cellule de renseignement financier ;
- Mettent en œuvre des procédures de contrôle, périodique et permanent, des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

²⁰⁸ A savoir : 1° Les organismes, institutions et services du secteur bancaire ; 1°bis Les établissements de paiement ; 2° Les entreprises d'assurance soumises au code des assurances et les intermédiaires d'assurance n'agissant pas sous l'entière responsabilité de l'entreprise d'assurance ; 3° Les institutions ou unions de prévoyance régies par le code de la sécurité sociale ou le du code rural ; 4° Les mutuelles et unions régies par le code de la mutualité qui pratiquent des opérations d'assurance, de réassurance et de capitalisation ; 5° La Banque de France, l'institut d'émission des départements d'outre-mer et l'institut d'émission d'outre-mer ; 6° Les entreprises d'investissement autres que les sociétés de gestion de portefeuille, les organismes ayant adhéré aux chambres de compensation, les entreprises de marché, les dépositaires centraux et gestionnaires de systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers, les conseillers en investissements financiers et les intermédiaires habilités, les sociétés de gestion de portefeuille au titre des services d'investissement, ainsi que les sociétés de gestion de portefeuille et les sociétés de gestion au titre de la commercialisation des parts ou actions d'organismes de placement collectif ; 7° Les changeurs manuels.

1426. L'article R.561-38 II du CMF précise néanmoins que les intermédiaires d'assurance n'agissant pas sous l'entière responsabilité d'une entreprise d'assurance, la Banque de France, l'institut d'émission des départements d'outre-mer et l'institut d'émission d'outre-mer ne mettent en œuvre les procédures et mesures ci-dessus que si elles sont compatibles avec leur statut, leurs missions et leur niveau d'activité et dans des conditions définies par un arrêté du ministre chargé de l'économie.

1427. Ainsi, en vertu de l'article A310-7 du Code des assurances, les intermédiaires d'assurance visés à l'article L. 561-2 (2°) du CMF ne sont pas tenus de mettre en œuvre les obligations mentionnées aux points 1°, 2° et 3° du I de l'article R.561-38 du même code lorsque leur chiffre d'affaires annuel n'a pas dépassé 500 000 EUR au cours des cinq dernières années. Ces intermédiaires sont ainsi dispensés de désigner un dirigeant responsable de la mise en œuvre d'un dispositif d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, d'élaborer une classification de ces risques, et de déterminer un profil de la relation d'affaire avec chacun de leurs clients au regard de ces risques. Ils demeurent en revanche tenus de définir des procédures relatives à l'exercice de la vigilance à l'égard de leur clientèle, à la conservation des pièces, à la détection des transactions inhabituelles ou suspectes et au respect de l'obligation de déclaration à la cellule de renseignement financier. Ils sont également tenus de mettre en œuvre des procédures de contrôle, périodique et permanent, des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

Obligations des établissements du secteur de la banque, des établissements de paiement et des entreprises d'investissement hors SGP qui relèvent des compétences de contrôle de l'ACP (C.15.1)

1428. Comme indiqué précédemment, les obligations ci-dessus des établissements du secteur de la banque, des établissements de paiement et des entreprises d'investissement assujettis au contrôle de l'ACP sont à considérer dans le contexte plus large de leur obligation générale de disposer d'un système adéquat de contrôle interne (article L. 511-41 du CMF). Les modalités de mise en œuvre de cette obligation générale sont précisées par le règlement n° 97-02 du 21 février 1997 relatif au contrôle interne des établissements de crédit, des établissements de paiement et des entreprises d'investissement hors SGP, dont un chapitre est en outre spécifiquement dédié aux procédures et mesures de contrôle requises en vue de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

1429. Entrent dans le champ d'application de ce règlement, principalement :

- les établissements de crédit ;
- les entreprises d'investissement autres que les sociétés de gestion de portefeuille qui relèvent des compétences de l'AMF ;
- les succursales européennes et extra européennes d'établissement de crédit et d'entreprises d'investissement étrangères autres que celles qui relèvent des compétences de l'AMF, mais exclusivement pour les dispositions relatives au risque de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme ; et
- les établissements de paiement.

1430. Le chapitre III (article 11-7), inséré par l'arrêté du 29 octobre 2009 dans le titre II de ce règlement intègre désormais l'ensemble du dispositif de LAB/CFT dans le contrôle interne et, notamment, précise comment les établissements assujettis doivent assurer la gestion du risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et mettre en œuvre l'approche par les risques. Ces nouvelles dispositions

réglementaires remplacent et renforcent celles du règlement n° 91-07 du 15 février 1991 relatif à la lutte contre le blanchiment des capitaux provenant du trafic des stupéfiants.

1431. En vertu de ces dispositions réglementaires, les organismes précités sont tenus :

- de se doter d'une organisation, d'une classification des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme, de procédures internes et d'un système de contrôle de ce dispositif (article 11-7, § 1er) ;
- de se doter de dispositifs de suivi et d'analyse de leurs relations d'affaires, fondés sur la connaissance de leur clientèle, permettant notamment de détecter les opérations qui constituent des anomalies au regard du profil des relations d'affaires et qui pourraient faire l'objet d'un examen renforcé, voire d'une déclaration à Tracfin, conformément aux dispositions du CMF (article 11-7, § 2.2, alinéa 1er) ;
- de se doter également de dispositifs adaptés à leurs activités permettant de détecter toute opération au bénéfice d'une personne ou d'une entité faisant l'objet d'une mesure de gel des fonds, instruments financiers et ressources économiques (article 11-7, § 2.2, alinéa 2) ;
- d'adapter les dispositifs ainsi mis en œuvre à leurs activités, clientèles et implantations, et aux risques identifiés par la classification (article 11-7, § 2.2, alinéa 3) ;
- d'élaborer leurs dispositifs de suivi et d'analyse des opérations de sorte qu'ils permettent de définir des critères et seuils de significativité spécifiques aux anomalies en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme (article 11-7, § 2.2, alinéa 4) ;
- de mettre en place, selon des modalités adaptées à leur organisation et qui tiennent compte, le cas échéant, de leur appartenance à un groupe, des procédures de centralisation de l'analyse des anomalies détectées répondant aux critères et seuils mentionnés ci-dessus (article 11-7, § 2.4, alinéa 1er) ;
- de prévoir dans leurs procédures la transmission des anomalies au déclarant et au correspondant mentionnés aux articles R. 561-23 et R. 561-24 du code monétaire et financier, selon leurs compétences respectives (article 11-7, § 2.4, alinéa 1er) ;
- de veiller à ce que ces personnes aient accès à toutes les informations nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, et de mettre à leur disposition des outils et des moyens nécessaires pour procéder, selon leur compétence respective, aux déclarations d'opérations suspectes à Tracfin et au traitement des demandes d'information de ce service (article 11-7, § 2.4, alinéa 2).

1432. De plus, le même règlement n° 97-02 du 21 février 1997 encadre l'établissement de la classification des risques requise par application de l'article R. 561-38 I du CMF, exigeant en particulier :

- qu'elle couvre toutes les activités susceptibles d'exposer l'entreprise à des risques dans le domaine de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, notamment :
 - les opérations avec les personnes politiquement exposées ;
 - les activités de correspondance bancaire ;

- les activités de gestion de fortune ;
- les activités exercées avec des personnes établies dans des États ou territoires mentionnés par une instance internationale intervenant en matière de LAB/CFT parmi ceux dont la législation ou les pratiques font obstacle à celle-ci, ou dans des États ou territoires non coopératifs en matière fiscale, et les activités exercées par l'intermédiaire d'implantations dans ces États ou territoires ;
- qu'elle prenne en compte les informations et les déclarations diffusées par le GAFI par le ministre chargé de l'économie ;
- qu'elle prenne en compte les informations reçues du service à compétence nationale Tracfin ;
- qu'elle évalue le niveau de risque des différents produits ou services offerts, des modalités ou des conditions particulières des opérations effectuées, des canaux de distribution utilisés ainsi que des caractéristiques de la clientèle ciblée ; et
- qu'elle soit mise à jour selon une fréquence régulière et à la suite de tout événement affectant significativement les activités, les clientèles ou les implantations de l'entreprise assujettie.

1433. Le règlement n° 97-02 du 21 février 1997 précise en outre que les procédures internes dont les entreprises assujetties doivent se doter pour mettre en œuvre leurs obligations de vigilance définies par CMF doivent tenir compte des risques identifiés par la classification des risques. Elles doivent notamment porter sur :

- les modalités d'acceptation des nouveaux clients, notamment des personnes politiquement exposées ;
- les modalités d'acceptation des opérations avec des clients occasionnels ;
- les diligences à accomplir en matière d'identification du client et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif, notamment lorsqu'elles ont recours à un prestataire pour identifier et vérifier l'identité de leur client ;
- les mesures de vigilance complémentaires ou renforcées à mettre en œuvre à l'égard des relations d'affaires mentionnées aux articles L. 561-10, L. 561-10-1 et L. 561-10-2 du CMF, ainsi que la révision des mesures de vigilance lorsque le client devient, en cours de relation d'affaires, une personne politiquement exposée ;
- les éléments d'information mentionnés à l'arrêté du 2 septembre 2009²⁰⁹ pris en application de l'article R. 561-12 du CMF qui sont nécessaires à la connaissance adéquate de la relation d'affaires et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif, ainsi que la fréquence de leur mise à jour ; et

²⁰⁹ Cet arrêté énumère l'ensemble des informations à caractère personnel que les personnes assujetties aux obligations de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme sont autorisées à recueillir pendant toute la durée de la relation d'affaires aux fins d'évaluation des risques, dans le respect de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

- les modalités spécifiques de mise en œuvre des obligations de vigilance, quand les entreprises assujetties recourent aux services d'agents.

1434. Les procédures internes doivent également énumérer les informations à recueillir et à conserver concernant les opérations particulièrement complexes ou d'un montant inhabituellement élevé ou ne paraissant pas avoir de justification économique ou d'objet licite, et qui requièrent d'être soumises à un examen renforcé conformément l'article L. 561-10-2 (II) du CMF. Ces informations doivent notamment porter sur :

- l'origine et la destination des sommes ainsi que l'objet de l'opération ;
- l'identité du client donneur d'ordre et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif ;
- l'identité du ou des bénéficiaires ou de l'autre partie à l'opération (nom, adresse, le cas échéant profession) ;
- les caractéristiques de l'opération (montant, date) et les modalités de son exécution (utilisation d'un système de paiement particulier notamment) ;
- le cas échéant, les modalités et conditions de fonctionnement du compte et les éléments pertinents concernant le profil de la relation d'affaires.

Obligations des entreprises d'assurance (C.15.1)

1435. S'agissant des entreprises d'assurance, les modalités de mise en œuvre de l'obligation définie aux articles L. 561-32 et R. 561-38 du CMF sont précisées par les dispositions réglementaires des articles A310-8 et A310-9 du Code des assurances. L'article A310-8 du Code des assurances impose ainsi aux entreprises d'assurances de se doter d'un dispositif d'identification, d'évaluation, de gestion et de contrôle des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme selon les modalités ci-dessous.

1436. La classification des risques requise par application de l'article R. 561-38 I du CMF doit notamment couvrir :

- les opérations avec les personnes politiquement exposées ;
- les activités exercées par des filiales ou établissements dans les États ou territoires qui sont désignés par décret pris en application de l'article L. 561-15, VI, du CMF comme ayant des insuffisances de la législation ou de la pratique légales qui font obstacle à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, ou qui font l'objet de mesures restrictives spécifiques prises en application de règlements du Conseil de l'Union européenne ou de gel des avoirs.

1437. De plus, en vue de l'établissement de la classification des risques, l'évaluation de ceux-ci doit porter sur :

- les différents produits ou services proposés, leur mode de commercialisation, la localisation ou les conditions particulières des opérations, ainsi que les caractéristiques de la clientèle ; et
- les activités de gestion des contrats, y compris celles qui ont été externalisées.

1438. Cette classification et cette évaluation doivent être mises à jour de façon régulière et à la suite en particulier de tout événement affectant significativement les activités, les clientèles, les filiales ou établissements.

1439. En vertu du même article du Code des assurances, les entreprises sont tenues de définir des procédures écrites de maîtrise du risque de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme, selon des modalités adaptées à leur organisation, et qui tiennent compte, le cas échéant, de leur appartenance à un ensemble d'entreprises d'assurance. Ces procédures doivent porter sur :

- les modalités d'acceptation des nouveaux clients, en particulier des personnes politiquement exposées,
- les diligences à accomplir en matière d'identification du client et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif, notamment lorsqu'elles ont recours à un tiers introducteur d'affaires ;
- les mesures de vigilance renforcée à mettre en œuvre dans le cadre des relations d'affaires désignées par le CMF²¹⁰ comme affectées d'un risque accru ;
- les modalités de suivi et d'actualisation des informations nécessaires à la vigilance constante à l'égard des relations d'affaires ou dans le cas où les données d'identification obtenues à propos de leurs clients n'apparaissent plus exactes ou pertinentes ;
- les mesures de vigilance, et notamment les éléments nécessaires à une connaissance adéquate de la relation d'affaire et le cas échéant du bénéficiaire effectif, à mettre en œuvre au regard des autres risques identifiés par la classification ;
- la fréquence de la mise à jour des éléments pour conserver une connaissance adéquate du client et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif.

1440. Cet article du Code des assurances, impose en outre aux entreprises d'assurance de se doter de dispositifs de suivi et d'analyse de leur relation d'affaires fondés sur la connaissance de la clientèle ou, si besoin est, sur le profil de la relation d'affaires permettant de détecter des anomalies. Ces dispositifs doivent être adaptés aux risques identifiés par la classification et permettre de définir des critères et des seuils significatifs et spécifiques en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Ces procédures doivent aussi permettre de détecter toute opération au bénéfice d'une personne ou d'une entité faisant l'objet d'une mesure restrictive spécifique ou de gel des avoirs.

1441. Les procédures des entreprises doivent également organiser les échanges d'informations nécessaires à la vigilance dans le cadre d'un groupe (voir article R. 561-29 du CMF) et les échanges d'informations relatives aux déclarations des opérations suspectes dans les cas où ces échanges sont légalement autorisés (voir articles L. 561-20 et L. 561-21 du CMF).

1442. De plus, les entreprises sont tenues de définir des procédures de gestion et de conservation des documents selon des modalités propres à en assurer la confidentialité et la disponibilité. Ces documents comprennent notamment les résultats de l'examen renforcé requis par le CMF dans le cas d'un risque élevé.

210

Voir articles L. 561-10 et L. 561-10-2 du CMF.

Obligations des intermédiaires en assurances (C.15.1)

1443. Les intermédiaires d'assurances dont le chiffre d'affaire annuel a dépassé 500 000 EUR au cours des cinq dernières années sont assujettis aux mêmes obligations que les entreprises d'assurance. En revanche, lorsqu'ils n'ont pas franchi ce seuil, ces obligations ne sont applicables que pour la mise en œuvre de celles des obligations définies à l'article R.561-38 du CMF dont ils ne sont pas dispensés par application l'article A310-7 du Code des assurances (cf. supra).

Obligations des organismes financiers relevant des compétences de l'AMF (C.15.1)

1444. Conformément à l'article L.561-32, alinéa 2, du CMF, les conditions d'application de l'obligation légale de disposer de systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme sont définies, s'agissant des organismes financiers soumis aux compétences de contrôle de l'AMF, par le règlement général de cette autorité (RGAMF), homologué par la Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi²¹¹. Les modalités définies à l'article R. 561-38 du CMF ne sont donc pas applicables à ces organismes. Sont concernés les sociétés de gestion et sociétés de gestion de portefeuille et les conseillers en investissement financier, ainsi que les dépositaires centraux et les gestionnaires de systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers.

1445. L'article 315-55 du RGAMF précise que les sociétés de gestion de portefeuille établissent par écrit et mettent en œuvre des procédures internes propres à assurer le respect des dispositions relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Elles sont tenues de les mettre à jour régulièrement. Ces procédures internes portent notamment :

- 1° sur l'évaluation, la surveillance et le contrôle des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme ;
- 2° sur la mise en œuvre des mesures de vigilance, en particulier :
 - a. les conditions et les modalités d'acceptation des nouveaux clients et des clients occasionnels ;
 - b. les diligences à accomplir en matière d'identification et de connaissance du client, du bénéficiaire effectif, et de l'objet et de la nature de la relation d'affaires et la fréquence de la mise à jour de ces éléments ;
 - c. les mesures de vigilance complémentaires dans le cas de risques accrus ainsi que les conditions et modalités de leur mise en œuvre ;
 - d. les éléments d'information à recueillir et à conserver concernant les opérations particulièrement complexes ou de montants inhabituellement élevés, ou ne paraissant pas avoir de justification économique ou d'objet licite ;
 - e. les mesures de vigilance à mettre en œuvre au regard de tout autre risque identifié par la classification des risques ;

²¹¹ Les modifications apportées au règlement général de l'AMF en vue de parachever, à l'égard des entreprises qui relèvent de ce secteur d'activité, la transposition de la 3ème directive européenne, ont été homologuées par un arrêté du 12 novembre 2009, publié au Journal Officiel du 18 novembre 2009.

- f. les modalités de mise en œuvre des obligations de vigilance par des tiers introducteurs ;
 - g. les mesures de vigilance lui permettant de déterminer les conditions dans lesquelles elle doit conclure la convention mentionnée à l'article R. 561- 9 du code monétaire et financier ;
- 3° le cas échéant, sur les modalités de circulation, au sein du groupe dont la société de gestion de portefeuille fait partie, des informations nécessaires à l'organisation de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, en veillant à ce que ces informations ne soient pas utilisées à d'autres fins ;
- 4° sur la détection et le traitement des opérations et des transactions inhabituelles ou suspectes ;
- 5° sur la mise en œuvre des obligations de déclaration et de transmission d'informations à la cellule de renseignement financier nationale ;
- 6° sur les modalités d'échange d'informations relatives à l'existence et au contenu des déclarations à la cellule de renseignement financier nationale, lorsque les personnes assujetties font partie d'un groupe ou interviennent pour un même client et dans une même transaction ;
- 7° sur les modalités de conservation des éléments d'information, documents et pièces requis pour l'exercice du devoir de vigilance ainsi que :
- a) des résultats de l'examen renforcé mentionné à l'article R. 561-22 du code monétaire et financier;
 - b) des éléments d'information, pièces documents justificatifs et déclarations relatifs aux opérations visées à l'article L. 561-15 du code monétaire et financier.

1446. L'article 315-56 du RGAMF prévoit en outre que les procédures internes précisent également, en matière de vigilance et de conservation des informations, les conditions dans lesquelles la société de gestion de portefeuille applique, à l'égard de ses succursales ou filiales situées à l'étranger, des dispositions au moins équivalentes aux mesures applicables en France en matière de vigilance à l'égard du client et de conservation des données. Ces dispositions sont également applicables aux sociétés de gestion de FCC, de SCPI, de SEF et aux conseillers en investissements financiers.

1447. S'agissant des dépositaires centraux d'instruments financiers et des systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers des dispositions similaires sont applicables (articles 550-10 et 560-13 du RGAMF).

Information des employés (C.15.1)

1448. En application de l'article L. 561-33 du CMF, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 du CMF doivent régulièrement informer leurs personnels en vue du respect des obligations relatives à la LAB/CFT.

1449. L'article 11-7 du règlement n° 97-02 précité prévoit que les établissements de crédit, les entreprises d'investissement hors SGP, les établissements de paiement doivent, à cet égard, s'assurer que cette information est adaptée à la préparation et à la réalisation des opérations que ces personnels effectuent, en tenant compte des risques identifiés par la classification, et du niveau de responsabilité exercé. L'article 315-58 du règlement général de l'AMF exige que les professionnels entrant dans son champ de compétence assurent aux membres de leur personnel une information adaptée aux fonctions exercées, à leurs clients, à leur implantation géographique et à la classification des risques effectuée.

1450. Les autorités ont indiqué que le centre de formation de la profession bancaire (CFPB) a élaboré, sous l'égide de la fédération bancaire française, un support de formation à destination des professionnels sous forme principalement de « E-learning ». Plus d'une soixantaine d'établissements, ainsi que Tracfin et la Commission bancaire, ont participé à l'élaboration de cet outil, par ailleurs adaptable à chaque établissement, présentant une centaine de séquences d'apprentissage et une quinzaine de cas pratiques. De plus, plusieurs associations professionnelles non bancaires (AMAFi regroupant les entreprises d'investissement, FFSA regroupant les sociétés d'assurance et AFG regroupant les sociétés de gestion) ont été également associées et ont pu développer des modules complémentaires, spécifiquement adaptés aux besoins de leurs adhérents. L'Association française de gestion (AFG) propose, par le biais de sa filiale formation, des formations professionnelles continues ou ponctuelles adaptées aux acteurs de la gestion d'actifs. L'AFG-ASFFI FORMATION dispense un cycle annuel de formation sur les métiers de la gestion financière (PRogramme Asset Management : PRAM). Cette formation comprend notamment dans son module « Risques et Contrôles », une partie consacrée spécifiquement à la problématique de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Outre cette formation généraliste, l'AFG-ASFFI FORMATION organise des formations courtes et spécialisées sous forme de séminaires, notamment une journée de formation consacrée à la lutte anti-blanchiment. Cette formation est organisée au minimum une fois par an depuis 2005 ; grâce à la participation de professionnels de la gestion d'actifs (*RCCI, juristes,...*) et des autorités nationales, principalement de l'AMF, de Tracfin et, si possible, de la direction générale du trésor.

1451. L'AFG travaille actuellement, en partenariat avec le centre de formation de la profession bancaire, sur la mise en œuvre d'un système de « e-learning » sur la prévention du blanchiment de capitaux dans la gestion d'actifs, à l'image de ce qui a été fait par et pour les professions bancaires. Cet outil, qui intégrera tant les fondamentaux que les dernières évolutions réglementaire, permettra aux sociétés de gestion d'améliorer leur réponse à l'obligation de formation de l'ensemble de leur personnel et de disposer d'informations sur son utilisation par ce dernier.

1452. Au regard de ce qui vient d'être dit, le critère 15.1 est rempli.

Contrôle de la conformité et désignation d'un responsable du contrôle de la LCB/FT (C.15.1.1)

1453. L'article R. 561-38 I du CMF prévoit que les personnes assujetties aux obligations de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, à l'exception de celles sur lesquelles l'AMF exerce un pouvoir de contrôle et de sanction, désignent un membre de la direction comme responsable de la mise en œuvre du dispositif prévu à l'article L 561-32 du CMF.

Établissements relevant des compétences de l'ACP (C.15.1.1)

1454. Le règlement n° 97-02 précité du 21 février 1997 prévoit que les établissements de crédit, les entreprises d'investissement hors SGP et les établissements de paiement se dotent d'un système de contrôle interne. Ce système doit inclure un dispositif de contrôle de la conformité dont fait partie le contrôle permanent du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Le paragraphe 9 de l'article 11-7 dudit règlement précise en effet que le contrôle permanent du dispositif de LAB/CFT fait partie du dispositif de contrôle de la conformité, selon les conditions prévues au chapitre II du même titre du règlement. En conséquence, il appartient en particulier au responsable du contrôle de la conformité de veiller au caractère adapté des dispositifs et procédures internes de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme requises par le règlement. Lorsque l'entreprise assujettie est une entreprise d'investissement hors SGP, les responsabilités relatives au contrôle de la conformité (en ce compris le contrôle du respect des procédures de lutte contre le blanchiment de capitaux

et le financement du terrorisme), peuvent être confiées au responsable du contrôle de la conformité des dispositions relevant de la compétence de l'AMF (RCSI: *cf. infra*).

1455. En vertu de l'article 11-1 du règlement, les procédures spécifiques d'examen de la conformité que les établissements concernés sont tenus de mettre en œuvre doivent inclure également des procédures de contrôle des opérations réalisées. Des procédures doivent également être prévues afin de centraliser les informations relatives aux éventuels dysfonctionnements dans la mise en œuvre effective des obligations de conformité, de même que la faculté pour tout dirigeant ou préposé de faire part au responsable de la conformité d'interrogations sur ces éventuels dysfonctionnements (article 11-2 du règlement). Des procédures doivent permettre de suivre et d'évaluer la mise en œuvre effective des actions visant à remédier aux dysfonctionnements identifiés dans la mise en œuvre des obligations de conformité (article 11-3 du règlement). De plus, les entreprises assujetties doivent fournir à tous les membres de leur personnel concernés une formation aux procédures de contrôle de la conformité, adaptée aux opérations qu'ils effectuent (article 11-4 du règlement). Par ailleurs, chaque année, conformément aux articles 42 et 43 de ce règlement, chaque établissement rédige un rapport sur le contrôle interne, y inclus les aspects LAB/CFT. Il est transmis aux organes dirigeants de l'établissement, ainsi qu'à l'ACP. Il décrit notamment les résultats des audits internes conduits au cours de l'année écoulée, ainsi que les mesures prises pour remédier aux insuffisances détectées, des éléments sur la mesure de chaque risque encouru par l'établissement. Ce rapport doit comporter une description à jour de la classification des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme, ainsi qu'une présentation des analyses sur lesquelles cette classification est fondée.

1456. Dans le secteur des assurances, l'obligation générale de mettre en place un dispositif permanent de contrôle interne trouve sa base légale dans l'article R. 336-1 du code des assurances. Cette disposition requiert de toute entreprise d'assurance qu'elle mette en place un dispositif permanent de contrôle interne, et que le conseil d'administration ou le conseil de surveillance approuve, au moins annuellement, un rapport sur le contrôle interne, qui est également transmis à l'Autorité de contrôle. Ce rapport détaille les objectifs, la méthodologie, la position et l'organisation générale du contrôle interne au sein de l'entreprise. Il doit également décrire les mesures prises pour assurer l'indépendance et l'efficacité du contrôle interne et notamment la compétence et l'expérience des équipes chargées de le mettre en œuvre, ainsi que les suites données aux recommandations des personnes ou instances chargées du contrôle interne (article R. 336-1 2° a) du code des assurances). Ce même rapport doit également détailler les procédures permettant de vérifier la conformité des opérations d'assurance aux dispositions législatives et réglementaires (article R336-11 2° b) du même code). Il doit donc notamment comporter une partie consacrée à la bonne mise en place et au bon fonctionnement du dispositif de LAB/CFT au sein de l'organisme d'assurance.

1457. Dans le prolongement de ces dispositions, l'article A310-9 du code des assurances détaille en outre les modalités selon lesquelles les entreprises d'assurances sont tenues d'organiser leur dispositif de contrôle interne en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Elles doivent ainsi veiller, en particulier, à assurer un examen périodique de leur dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme selon une fréquence adaptée, qui ne peut excéder cinq ans. Les résultats de cet examen doivent faire l'objet d'un rapport communiqué à la direction ainsi qu'au dirigeant responsable, désigné en conformité avec l'article R. 561-38 du CMF, et au correspondant Tracfin visé à l'article R. 561-24 du CMF. Les entreprises d'assurance doivent assurer un contrôle permanent de l'application des procédures internes et prendre, le cas échéant, les mesures appropriées pour corriger les anomalies. Un relevé régulier des conclusions de ces contrôles et des anomalies constatées doit être adressé aux mêmes personnes. Enfin, une synthèse des travaux du contrôle permanent, notamment les anomalies et les mesures correctives prises ainsi que les conclusions de l'éventuel examen périodique doivent figurer au rapport annuel sur le contrôle interne prévu à l'article R. 336-1.

Établissements relevant des compétences de l'AMF (C.15.1.1)

1458. Les prestataires de services d'investissement autres que les sociétés de gestion de portefeuille sont soumis aux dispositions, détaillées ci-dessus, du règlement n° 97-02 du 21 février 1997. Il est cependant à noter qu'en vertu de l'article 313-4 du RGAMF, le responsable de la conformité de ces prestataires de services d'investissement doit être titulaire d'une carte professionnelle de Responsable de la Conformité pour les Services d'Investissement (*RCSI*) délivrée par l'Autorité des marchés financiers.

1459. En ce qui concerne les sociétés de gestion de portefeuille, l'article 313-1 du RGAMF énonce l'obligation générale d'établir et de maintenir opérationnelles des politiques, procédures et mesures adéquates visant à détecter tout risque de non-conformité à leurs obligations professionnelles. Plus spécifiquement, l'article 315-51 du même règlement leur impose de se doter d'un dispositif de contrôle interne adapté afin d'assurer le respect des obligations relatives à la LAB/CFT. Le RGAMF précise en outre qu'afin de lui permettre de s'acquitter de ses missions de manière appropriée et indépendante, la fonction de conformité doit disposer de l'autorité, des ressources et de l'expertise nécessaires et d'un accès à toutes les informations pertinentes. Cette fonction doit être exercée sous la responsabilité d'une personne titulaire de la carte professionnelle de Responsable de la Conformité et du Contrôle Interne (*RCCI*) délivrée par l'AMF, sur la base d'un examen professionnel organisé par cette autorité. Tant dans le cadre de la formation facultative proposé aux candidats que pendant l'examen, un volet est consacré à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Il entre notamment dans les responsabilités de cette personne d'établir, conformément à l'article 313-7 du RGAMF, les rapports périodiques en lien avec la conformité à destination des dirigeants et des instances de surveillance, indiquant en particulier si des mesures appropriées ont été prises en cas de défaillances.

1460. Les contrôles de premier niveau étant assurés par des opérationnels, le contrôle permanent, qui constitue un contrôle de second niveau, s'assure de la bonne exécution des contrôles de premier niveau. Il doit être exercé par des personnes qui lui sont dédiées²¹² et qui ne sont pas impliquées dans les activités qu'elles contrôlent²¹³. De plus, en vertu de l'article 313-62 du RGAMF, lorsque cela est approprié et proportionné eu égard à la nature, à l'importance, à la complexité et à la diversité des activités qu'elles exercent, les sociétés de gestion de portefeuille sont tenues d'établir et de maintenir opérationnelle une fonction de contrôle périodique distincte et indépendante. Les responsabilités de cette fonction consistent essentiellement à établir et maintenir opérationnel un programme de contrôle périodique visant à examiner et à évaluer l'adéquation et l'efficacité de leurs systèmes, mécanismes de contrôle interne et dispositifs, le responsable de la conformité et du contrôle interne est responsable de la fonction de conformité, du contrôle permanent et du contrôle périodique.

1461. Par application, respectivement, de l'article 550-4 et de l'article 560-4 du RGAMF, les dépositaires centraux et les gestionnaires du système de règlement et de livraison sont également tenus de mettre en place un contrôle de l'exercice de leurs activités et, en particulier, des dispositions relatives à leur participation à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (respectivement, les articles 550-9 à 550-11 et les articles 560-12 à 560-14 du RGAMF). Ils désignent un responsable du

²¹² Sauf lorsque le dirigeant exerce la fonction de responsable de la conformité, il est également responsable du contrôle périodique et du contrôle permanent hors conformité

²¹³ Ce dernier point doit être nuancé dans la mesure où le prestataire de services d'investissement n'est pas tenu de se conformer à cette obligation dès lors qu'il est en mesure de démontrer que compte tenu de son activité cette obligation est excessive et que le dispositif de conformité continue d'être efficace.

contrôle dont la mission est de s'assurer du respect de ses règles de fonctionnement. Le responsable du contrôle élabore un rapport sur les conditions dans lesquelles il a exercé ses fonctions, qui est notamment transmis à l'AMF. Ce rapport d'activité comporte la description de l'organisation, de la surveillance ou du contrôle, la description des tâches accomplies, les observations formulées par le responsable du contrôle et les mesures correctrices engagées suite à ces observations. Le responsable du contrôle doit disposer de l'autonomie et des moyens humains et techniques suffisants pour l'exercice de sa mission.

1462. S'agissant du responsable du contrôle de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, le RGAMF prévoit que les sociétés de gestion de portefeuille, les sociétés de gestion et les conseillers en investissements financiers désignent un membre de la direction comme responsable de la mise en œuvre du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme prévu à l'article L. 561-32 du code monétaire et financier. Le responsable peut déléguer tout ou partie de cette mise en œuvre à l'un des salariés de la société de gestion de portefeuille à condition que le délégataire dispose de l'autorité, des ressources et de l'expertise nécessaires et d'un accès à toutes les informations pertinentes et qu'il ne soit pas impliqué dans l'exécution des services et activités qu'il contrôle. Le délégant demeure néanmoins responsable des activités déléguées.

1463. Le RGAMF prévoit des dispositions similaires s'agissant du dépositaire central de titres financiers et gestionnaire de système de règlement livraison.

1464. Le critère 15.1.1 est rempli.

Accès en temps voulu du responsable du contrôle de la LAB/CFT et des autres membres du personnel concerné aux données d'identification des clients et autres renseignements (C.15.1.2)

1465. Aucune mesure dans le CMF n'impose aux institutions financières de permettre au responsable du contrôle de la LAB/CFT et aux autres membres du personnel d'avoir accès en temps voulu aux données d'identification des clients et autres renseignements relevant des mesures de vigilance et toute autre information pertinente. Il faut se référer à des obligations sectorielles pour trouver l'équivalent de ces obligations.

1466. Pour ce qui est des établissements de crédit (y compris les sociétés financières), entreprises d'investissement hors SGP et établissements de paiement, l'article 11-7, § 2.3 du règlement 97-02, dispose que les entreprises assujetties doivent veiller à ce que les agents concernés par la LAB/CFT aient accès aux informations internes nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. Il en est de même, en application de l'article 11-7, § 2.4 dudit règlement, pour les personnes chargées des déclarations à la cellule de renseignement financier ainsi que pour les personnes chargées de répondre aux demandes de cette cellule.

1467. En application des articles R. 336-1 du Code des assurances sur contrôle interne et de l'article A. 310-8 du même Code, les personnes en charge du contrôle interne ont accès à l'ensemble des éléments mis en œuvre dans le cadre du dispositif de lutte anti-blanchiment. En outre, l'article A. 310-8 III prévoit les modalités d'accessibilité à l'ensemble des pièces relatives à l'identification et aux éléments relevant des mesures de vigilance nécessaires à l'exercice de la vigilance par les personnes concernées.

1468. L'article 315-52 du RGAMF prévoit que s'agissant des sociétés de gestion de portefeuille, des sociétés de gestion et des conseillers en investissements financiers, le membre de la direction désigné comme responsable de la mise en œuvre du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement doit disposer d'un accès à toutes les informations pertinentes pour exercer ses fonctions. Ces institutions financières veillent à ce que le déclarant et le correspondant mentionnés aux articles R. 561-23 et R. 561-24 du code monétaire et financier aient accès à toutes les informations nécessaires à l'exercice de

leurs fonctions. Les sociétés de gestion de portefeuille, les sociétés de gestion et les conseillers en investissements financiers ainsi que les dépositaires de règlement livraison doivent mettre à leur disposition des outils et des moyens appropriés afin de permettre le respect de leurs obligations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Le déclarant et le correspondant susmentionnés sont également informés des incidents révélés par les systèmes de contrôle interne en matière de LAB/CFT, ainsi que des insuffisances constatées par les autorités de contrôle nationales et, le cas échéant, étrangères, dans la mise en œuvre des dispositions relatives à la LAB/CFT.

1469. Le critère 15.1.2 n'est pas rempli en ce qui concerne les changeurs manuels. Les autorités estiment qu'une telle disposition ne s'avère pas nécessaire en pratique compte tenu de la taille des ces entreprises (plus de la moitié des changeurs manuels ont moins de 5 salariés).

Indépendance et ressources du dispositif de contrôle interne (C.15.2)

1470. Aucune disposition du CMF n'impose aux institutions financières de garantir l'indépendance et de doter de ressources convenables leurs dispositifs de contrôle interne.

Établissements relevant des compétences de l'ACP (C.15.2)

1471. *Principe d'indépendance.* En ce qui concerne les établissements de crédit, les entreprises d'investissement hors SGP et les établissements de paiement, le règlement n° 97-02 comporte plusieurs dispositions relatives à l'indépendance du dispositif de contrôle interne. Ainsi, conformément à l'article 7.1 du règlement, l'organisation des entreprises assujetties pour les contrôles doit être conçue de manière à assurer une stricte indépendance entre les unités chargées de l'engagement des opérations et celles chargées de leur validation, de leur règlement ainsi que du suivi des diligences liées à la surveillance des risques. Par ailleurs, les responsables du contrôle permanent au niveau le plus élevé, ainsi que le responsable du contrôle de la conformité, lorsqu'ils ne sont pas membres de l'organe exécutif, ne doivent effectuer aucune opération commerciale, financière ou comptable, conformément aux articles 7.1-1 et 11 du règlement n° 97-02 précité. Les agents en charge du contrôle périodique doivent, quant à eux, exercer leurs missions de manière indépendante à l'égard de l'ensemble des entités et services qu'ils contrôlent (article 7.2 du règlement n° 97-02). Conformément aux dispositions de l'article 8 du règlement n° 97-02, les responsables des contrôles permanent et périodique rendent compte de l'exercice de leur mission à l'organe exécutif. Lorsque celui-ci ou l'organe délibérant l'estiment nécessaire, ils rendent également compte directement à l'organe délibérant ou, le cas échéant, au comité d'audit. Le responsable du contrôle de la conformité rend compte de l'exercice de sa mission soit au responsable du contrôle permanent soit directement à l'organe exécutif ; lorsque celui-ci ou l'organe délibérant l'estiment nécessaire, il rend également compte directement à l'organe délibérant (article 11 du règlement n° 97-02). De plus, une information sur les anomalies significatives, au regard de critères et seuils définis par l'entreprise, ainsi que sur les insuffisances détectées dans la mise en œuvre du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme doit être portée à la connaissance de l'organe exécutif et de l'organe délibérant.

1472. *Ressources.* Conformément à l'article 9 du règlement n° 97-02, les entreprises assujetties s'assurent, en particulier, que le nombre et la qualification des personnes qui réalisent les contrôles, permanent ou périodique, ainsi que les moyens mis à leur disposition, en particulier les outils de suivi et les méthodes d'analyse de risques, sont adaptés aux activités, à la taille et aux implantations de l'entreprise. En matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, l'article 11-7, § 2.3.1. prévoit que les entreprises assujetties se dotent, selon des modalités adaptées à leur taille, à la nature de leurs activités et aux risques identifiés par la classification des risques de blanchiment, de moyens humains suffisants pour analyser les anomalies détectées par les dispositifs de suivi et d'analyse des opérations et

s'assurent que les agents concernés disposent d'une expérience, d'une qualification, d'une formation et d'un positionnement adéquats pour exercer leurs missions.

1473. Les moyens affectés au contrôle périodique doivent, de plus, être ainsi suffisants pour mener un cycle complet d'investigations de l'ensemble des activités sur un nombre d'exercices aussi limité que possible ; un programme des missions de contrôle doit être établi au moins une fois par an en intégrant les objectifs annuels de l'organe exécutif et de l'organe délibérant en matière de contrôle.

1474. S'agissant des changeurs manuels, conformément à l'article R 561-38 du CMF, ils sont tenus de mettre en œuvre des procédures de contrôle, périodique et permanent, des risques LAB/CFT. L'article 5 de l'arrêté du 10 septembre 2009 relatif à cette activité prévoit que les règles écrites et procédures internes doivent décrire les diligences la fréquence et la nature des contrôles périodiques et permanents destinés à s'assurer de la mise en œuvre effective des procédures en matière LAB/CFT. Par ailleurs, cet article dispose également que les « changeurs manuels doivent se doter d'une organisation comptable, de règles écrites et de procédures internes de contrôle propres à assurer le respect [...] des obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ». Il est précisé au dernier alinéa de cet article que ces règles écrites et procédures internes de contrôle peuvent être adaptées à la taille du changeur manuel et à la nature de sa clientèle. En effet, s'agissant majoritairement d'entités de très petite taille, les exigences sont calibrées pour tenir compte de l'organisation de ces assujettis, très différents des établissements de crédit. *Organismes d'assurance (C.15.2)*

1475. S'agissant des organismes d'assurance, l'article R. 336-1 du code des assurances énonce que les entreprises d'assurance sont tenues de mettre en place un dispositif permanent de contrôle interne. L'article R. 336-1 2° a) du code des assurances énonce que le rapport sur le contrôle interne des organismes d'assurance doit notamment détailler les mesures prises pour assurer l'indépendance et l'efficacité du contrôle interne et notamment la compétence et l'expérience des équipes chargées de le mettre en œuvre.

Sociétés de gestion (C.15.2)

1476. L'article 313-3 du RGAMF dispose qu'afin de permettre à la fonction de conformité de s'acquitter de ses missions de manière appropriée et indépendante, le prestataire de services d'investissement veille à notamment ce que :

- la fonction de conformité dispose de l'autorité, des ressources et de l'expertise nécessaires et d'un accès à toutes les informations pertinentes ;
- les personnes concernées participant à la fonction de conformité ne soient pas impliquées dans l'exécution des services et activités qu'elles contrôlent ;
- le mode de détermination de la rémunération des personnes concernées participant à la fonction de conformité ne soit pas susceptible de compromettre leur objectivité.

1477. Pour les entités de petite taille, qui ne sont économiquement pas en mesure de supporter le coût qu'impliquerait l'organisation des fonctions de conformité, de contrôle interne et de contrôle des risques indépendantes des fonctions opérationnelles, la réglementation transposée de la directive marchés d'instruments financiers admet une exception au principe d'indépendance. Plusieurs solutions sont envisageables:

- soit le responsable en charge de ces fonctions assume également des fonctions opérationnelles autres que la fonction de gestion financière (par exemple les fonctions de secrétaire général),

- soit c'est le dirigeant qui assume directement cette responsabilité,
- soit c'est un prestataire externe qui est sollicité.

1478. On notera de plus que, lorsque la fonction de responsable du contrôle de la LAB/CFT est exercée par le RCCI, celui-ci, en sa qualité même de RCCI, est rattaché généralement à la Direction générale des établissements. Le positionnement du Responsable de la conformité au sein de la structure est essentiel car il est primordial qu'il ait accès aux informations nécessaires à l'exercice de sa mission et qu'il puisse en toutes circonstances en référer à la direction générale. Ce positionnement est examiné dans le cadre de l'examen pour l'attribution de la carte professionnelle. Lorsque la fonction de responsable du contrôle de la LAB/CFT n'est pas assumée par le RCCI, ce dernier doit veiller à ce que son positionnement le mette en mesure d'agir de façon indépendante et d'avoir un accès direct à la direction générale, faute de quoi l'organisation ne serait pas conforme aux exigences de la réglementation.

Dépositaires centraux et des gestionnaires de système de règlement et de livraison (C.15.2)

1479. En ce qui concerne les dépositaires centraux et des gestionnaires de système de règlement et de livraison d'instruments financiers, les articles, respectivement, 550-6 et 560-6 du RGAMF disposent que la personne responsable du contrôle de conformité prévu aux articles, respectivement, 550-4 et 560-4 du RGAMF doit disposer de l'autonomie de décision appropriée et des moyens humains et techniques nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Ces moyens doivent être adaptés à la nature et au volume des activités exercées par le dépositaire central ou le gestionnaire du système de règlement et de livraison d'instruments financiers.

1480. Le responsable du contrôle du dépositaire central a en charge de veiller directement ou indirectement à la mise en œuvre du contrôle de la LAB/CFT. Le responsable du contrôle doit être indépendant vis-à-vis des entités opérationnelles et il doit veiller, s'il n'est pas directement en charge de la LAB/CFT, à ce que le responsable ait un positionnement lui garantissant l'indépendance et l'accès directe à la direction générale.

1481. Le critère 15.2 est rempli.

Formation des employés (C.15.3)

1482. En application de l'article L. 561-33 du CMF, les entreprises assujetties doivent assurer la formation régulière de leurs personnels en vue du respect des obligations relatives à la LAB/CFT. Ces dispositions sont très génériques.

1483. Conformément à l'article 11-7 du règlement 97-02, les établissements de crédit, les entreprises d'investissement hors SGP et les établissements de paiement veillent à ce que la formation et l'information de ces personnels, prévues à l'article L.561-33 du Code monétaire et financier, soient adaptées à la préparation et à la réalisation des opérations que ces personnels effectuent. Ces formations doivent tenir compte des risques identifiés par la classification des risques blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme et du niveau de responsabilité exercé. La formation et l'information des personnels portent notamment sur les procédures indiquant les opérations sur lesquelles ils doivent faire preuve d'une vigilance particulière au regard des risques identifiés par la classification.

1484. Le dispositif de conformité doit également assurer un suivi régulier et le plus fréquent possible des modifications pouvant intervenir dans les textes applicables à leurs opérations et, à ce titre, informer immédiatement tous les membres du personnel concernés (article 11-4. du règlement n° 97-02).

1485. Dans son guide recommandations (recommandation I-1^②), l'ACAM demandait aux organismes d'assurance de :

- Former les personnes concernées (les documents de formation sont normalement distincts des documents de procédures).
- Assurer la formation des nouveaux arrivants.
- Effectuer les mises à jour nécessaires (nouvelles diffusions, nouvelles formations, faire des procédures numérotées et datées « annule et remplace »).

1486. De plus, dans ses engagements professionnels, la FFSA demande à ses adhérents de former le personnel concerné à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

1487. Une enquête réalisée en 2007 auprès de 132 entreprises d'assurance pratiquant l'assurance vie révèle que :

- Dans 88% des sociétés interrogées, le personnel concerné bénéficie systématiquement d'une formation initiale relative à la lutte contre le blanchiment
- Parmi elles, 95% des entreprises, ont prévu des formations d'actualisation des connaissances pour le personnel concerné, notamment en cas de modification de la réglementation
- Pour 81% des entreprises, la délivrance de ces informations fait l'objet d'un enregistrement nominatif des bénéficiaires de cette formation.

1488. L'article 315-58 du RGAMF prévoit que les sociétés de gestion sont tenues d'assurer à leurs personnels, lors de son embauche, et de manière régulière ensuite, une information et une formation portant notamment sur la réglementation applicable et ses modifications, sur les techniques de blanchiment utilisées, sur les mesures de prévention et de détection ainsi que sur les procédures et modalités de mise en œuvre mentionnées à l'article 315-52. Cette formation doit être adaptée aux fonctions exercées, aux clients de la société de gestion, à ses implantations et à sa classification des risques. Elle doit sensibiliser les personnes agissant pour son compte aux mesures à mettre en œuvre pour assurer le respect des dispositions relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ces dispositions sont également applicables aux sociétés de gestion de FCC, de SCPI, de SEF et aux conseillers en investissements financiers.

1489. Les dépositaires centraux de titres financiers et les gestionnaires de systèmes de règlement livraison assurent à leurs personnels, lors de leur embauche, et de manière régulière ensuite, une information et une formation portant notamment sur la réglementation applicable et ses modifications, sur les techniques de blanchiment utilisées, sur les mesures de prévention et de détection ainsi que sur les procédures internes et leurs modalités de mise en œuvre. Elles sont adaptées aux fonctions exercées, aux participants, à ses implantations et à sa classification des risques (articles 550-10, 9° et 560-13,9° du RGAMF).

Procédures appropriées lors de l'embauche des employés (C.15.4)

1490. L'article R. 561-38 I du CMF, requiert des organismes financiers autres que ceux soumis aux compétences de contrôle de l'AMF de prendre en compte, dans le recrutement de leur personnel, selon le

niveau des responsabilités exercées, les risques au regard de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

1491. De même, en ce qui concerne les organismes financiers soumis aux compétences de contrôle de l'AMF, l'article 315-58 du RGAMF prévoit, dans des termes identiques, que les sociétés de gestion de portefeuille prennent en compte, dans le recrutement de leur personnel, selon le niveau des responsabilités exercées, les risques au regard de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ces dispositions sont également applicables aux sociétés de gestion de FCC, de SCPI, de SEF

1492. De plus, dans le secteur des assurances, la recommandation I-1[©] du guide de l'ACAM demande aux organismes d'assurance d'avoir un certain nombre de critères à l'embauche et notamment de s'assurer de l'honorabilité des postulants par la demande de documents probants en accord avec le droit du travail local et de faire explicitement référence, dans le contrat de travail, à la responsabilité de la personne en matière de blanchiment. Le guide suggère en outre de maintenir une surveillance des personnels sensibles et d'avoir des soupçons lorsqu'ils constatent un accroissement remarquable et inexplicable du volume des ventes, un changement inexplicable dans le niveau de vie apparent ou la domiciliation des clients chez les agents ou courtiers.

Effectivité et mise en œuvre de la Recommandation 15 et appréciation de la conformité globale

1493. S'inscrivant dans le contexte plus général d'un encadrement prudentiel bien établi, les dispositions légales et réglementaires relatives à l'élaboration de procédures internes et au contrôle interne en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme apparaissent complètes et adéquatement détaillées dans la très grande majorité des secteurs d'activité financière. Tel est le cas en ce qui concerne les institutions financières relevant des secteurs de la banque, des entreprises d'investissement et des établissements de paiement et les entreprises d'assurances qui relèvent de la compétence de contrôle de l'ACP, ainsi qu'en ce qui concerne les sociétés de gestion de portefeuille, les CIF, le dépositaire central de titres financiers et le gestionnaire de système de règlement livraison relevant des compétences de contrôle de l'AMF. Concernant les intermédiaires en assurances, les dérogations prévues à l'article A310-7 du Code des assurances qui mettent en œuvre le principe de proportionnalité, apparaissent raisonnables.

1494. Par contre, les mesures en place dans le secteur des changeurs manuels sont incomplètes. Cette lacune est tempérée par le fait qu'il s'agit d'une population de très petites entreprises.

1495. Les entretiens que l'équipe d'évaluation a pu avoir avec les entreprises concernées lors de la visite sur place ont confirmé une bonne compréhension de leur part des exigences auxquelles elles ont à satisfaire en la matière, et n'ont fait apparaître aucun indice de nature à mettre en doute la mise en œuvre effective des mesures requises.

1496. A cet égard également, outre les entretiens de l'équipe d'évaluation avec les services centraux des établissements financiers en métropole, des conférences téléphoniques lui ont également permis de s'entretenir avec les représentants des filiales d'organismes financiers français établies outre-mer. Outre que les dispositions légales et réglementaires ne diffèrent pas dans ces départements et collectivités par rapport à ceux qui sont applicables en métropole, ces contacts téléphoniques ont également permis de constater que le principe de centralisation des décisions en matière d'organisation de procédures et de contrôle interne demeure généralement une base essentielle au sein des groupes français. Ils ont également permis de constater que la connaissance et la compréhension des exigences légales et réglementaires auxquelles ces entités sont soumises n'y sont pas apparues moindres qu'en métropole. Ils n'ont pas non plus fait apparaître d'indices de nature à mettre en doute la mise en œuvre effective des mesures requises dans ces entités.

Recommandation 22

1497. Les mesures législatives et réglementaires avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance n°2009-104 du 30 janvier 2009 imposaient aux personnes assujetties de surveiller le dispositif de LAB/CFT de leurs succursales et filiales à l'étranger. Elles étaient tenues de leur faire toutes recommandations utiles pour se prémunir de manière appropriée contre le risque de blanchiment de capitaux. Plus précisément, l'organisation au sein d'un groupe de la LAB/CFT devait comprendre la définition des procédures coordonnées permettant d'assurer dans les entités étrangères du groupe un niveau de vigilance au moins égal à celui imposé en France, sauf si le droit de l'État où ces entités étaient implantées y faisait obstacle. Cette organisation comprenait aussi l'échange des informations nécessaires à la vigilance dans le groupe, y compris des informations relatives à la clientèle. En retour, les filiales et succursales devaient communiquer à leur siège social les dispositions locales s'opposant, le cas échéant, à la mise en œuvre de ces recommandations, s'agissant notamment des opérations complexes.

1498. Obligations de s'assurer que les succursales et filiales à l'étranger observent les mesures de LAB/CFT conformément aux obligations prévues dans le pays d'origine et aux Recommandations du GAFI (C.22.1, C.22.1.1 et C.22.1.2)

1499. D'après l'article L. 561-34, alinéa 1, du CMF tel que modifié par l'ordonnance n°2009-104 du 30 janvier 2009, les institutions financières sont tenues d'appliquer dans leurs filiales et leurs succursales situées à l'étranger des mesures au moins équivalentes à celles prévues par le CMF en matière de vigilance à l'égard du client et de conservation des informations. L'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 a élargi cette obligation qui visait antérieurement les seules opérations complexes d'un montant élevé (cf. supra). Les dispositions mentionnées ci-dessous s'appliquent aux implantations à l'étranger, i.e. y compris dans les pays européens.

1500. L'article L. 561-34, alinéa 3, du CMF impose en outre aux organismes financiers français de communiquer à leurs succursales et à leurs filiales situées à l'étranger les mesures minimales appropriées en matière de LAB/CFT qui doivent être mises en œuvre. Le critère 22.1 est rempli.

1501. Cependant, les dispositions légales et réglementaires en vigueur n'énoncent pas explicitement l'obligation des organismes financiers d'attacher une attention particulière à la mise en œuvre des principes ci-dessus au sein de leurs filiales et succursales situées dans les pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les recommandations du GAFI. Le critère 22.1.1 n'est pas rempli.

1502. L'article L. 561-34, alinéa 1er, du CMF dispose que « les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 appliquent des mesures au moins équivalentes à celles prévues au chapitre Ier du présent titre (sur les obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme) en matière de vigilance à l'égard du client et de conservation des informations dans leurs succursales situées à l'étranger ». Son alinéa 2 indique que ces mêmes personnes « veillent à ce que des mesures équivalentes soient appliquées dans leurs filiales dont le siège est à l'étranger ». En outre, l'article R. 561-29 du CMF précise que ces personnes « définissent également des procédures coordonnées permettant d'assurer, dans les entités étrangères du groupe, un niveau de vigilance au moins équivalent à celui imposé en France, sauf si le droit de l'État où ces entités sont implantées y fait obstacle. ». Ces dispositions permettent aux organismes financiers, lorsque les normes du pays d'accueil diffèrent des normes françaises, d'appliquer la norme la plus rigoureuse dans leurs filiales et succursales. Le critère 22.1.2 est rempli.

Situation des succursales et filiales situées dans les pays ne permettant pas l'application de mesures équivalentes (C.22.2)

1503. Lorsque le droit applicable localement ne permet pas aux organismes financiers de mettre en œuvre des mesures équivalentes dans leurs succursales et filiales à l'étranger, les personnes assujetties en informent l'autorité de contrôle mentionnée à l'article L. 561-36 dont ils relèvent (article L. 561-34 alinéa 2). Le même article prévoit également d'en informer Tracfin, même si aucune transmission de cette information n'a été faite à ce jour à la CRF (les autorités précisent que l'échange d'information, s'il devait avoir lieu, aurait lieu entre elles). Le critère 22.2 est rempli.

Éléments complémentaires

1504. L'article R. 561-29 du CMF dispose que les organismes financiers qui appartiennent à un groupe doivent définir des procédures coordonnées permettant d'assurer, dans les entités étrangères du groupe, un niveau de vigilance au moins équivalent à celui imposé en France. L'article R. 561-29 du CMF leur impose également de procéder, au sein du groupe auquel ils appartiennent, à l'échange des informations qui sont nécessaires à l'exercice la vigilance en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme au sein du groupe. Ces échanges d'informations doivent aussi concerner les informations relatives à la clientèle dans les conditions prévues par l'article L.561-34.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 22

1505. Dans son questionnaire, dit QLB (feuillelet QLB 2), défini par l'instruction 2000-09, la Commission bancaire demande aux établissements de lui déclarer les succursales et filiales pour lesquelles les dispositions locales s'opposent à la mise en œuvre de recommandations équivalentes à celles formulées dans les textes français. Des dispositions similaires sont reprises par la nouvelle instruction de du 30 novembre 2009.

1506. Dans ses recommandations, l'ACAM demande de déclarer à Tracfin les filiales ou succursales étrangères empêchées par la réglementation locale de procéder à l'examen des opérations atypiques (recommandation I-1^③). Le guide conseille également de faire ou faire faire périodiquement un audit interne ou externe, y compris dans les filiales et succursales étrangères (recommandation I-1^⑦).

1507. D'après une enquête réalisée en 2007 auprès 132 entreprises d'assurance pratiquant l'assurance vie, seulement 2% d'entre elles disent avoir des succursales où elles se trouvent dans l'impossibilité d'appliquer toutes les dispositions relatives à la lutte contre le blanchiment.

1508. Les Responsables de la conformité et du contrôle interne des SGP doivent lorsqu'ils établissent leur rapport annuel d'activité remis à l'AMF, apporter tous les éléments utiles concernant l'application dans leurs filiales et succursales étrangères, des obligations LAB/FT. Aucune difficulté d'application n'a été portée à l'attention de l'AMF.

1509. Les entretiens de l'équipe d'évaluation avec les organismes financiers lors de la visite sur place ont confirmé une bonne compréhension de leur part des exigences auxquelles elles sont tenues en la matière, et n'ont fait apparaître aucun indice de nature à mettre en doute la mise en œuvre effective de ces obligations.

Appréciation de la conformité globale

1510. Le dispositif français est relativement complet, seul un critère de la méthodologie n'étant pas rempli. On relèvera que les mesures en place visent à assurer la cohérence des procédures de vigilance au sein des groupes, et imposent de procéder au sein des groupes aux échanges d'informations, y compris relatives aux clients, qui sont nécessaires à l'exercice de cette vigilance.

3.8.2 Recommandations et Commentaires**Recommandation 15**

1511. Les autorités devraient imposer aux changeurs manuels de permettre au responsable du contrôle de la LAB/CFT et aux autres membres du personnel d'avoir accès en temps voulu aux données d'identification des clients et autres renseignements relevant des mesures de vigilance et toute autre information pertinente.

1512. Les mesures contenues dans le CMF en rapport avec la formation continue du personnel des institutions financières en matière de LAB/CFT mériteraient d'être explicitées.

Recommandation 22

1513. Afin de parfaire le dispositif en place en la matière, les autorités françaises devraient envisager d'énoncer explicitement l'obligation des organismes financiers d'attacher une attention particulière à leurs filiales et succursales situées dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI.

3.8.3 Conformité avec les Recommandations 15 & 22

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R.15	LC	<ul style="list-style-type: none"> Aucune mesure dans le CMF n'impose aux changeurs manuels de permettre au responsable du contrôle de la LAB/CFT et aux autres membres du personnel d'avoir accès en temps voulu aux données d'identification des clients et autres renseignements relevant des mesures de vigilance et toute autre information pertinente.
R.22	LC	<ul style="list-style-type: none"> L'obligation des organismes financiers d'attacher une attention particulière à leur filiales et succursales situées dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI n'est pas explicitement énoncée par les dispositions légales et réglementaires.

3.9 Banques fictives (shell banks - R.18)**3.9.1 Description et Analyse***Général*

1514. L'accès à la profession bancaire est subordonné à un agrément qui était délivré par le Comité des Établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI) (articles L. 511-9 à L. 511-20 du CMF). Depuis la création de l'ACP et son installation (en mars 2010), ce rôle lui est désormais dévolu. Dans le cadre de l'instruction des dossiers d'agrément cette autorité s'assure que la personne qui veut exercer la profession bancaire disposera bien, en France, des moyens nécessaires au développement de ses

activités, et vérifie que les personnes physiques appelées à exercer la direction effective remplissent certaines conditions, en particulier d'honorabilité et de compétence. Elle réunit également des renseignements sur les personnes qui contrôlent cet établissement afin de déterminer son éventuelle appartenance à un groupe. Cependant, l'obligation relative à l'orientation de l'activité par deux dirigeants responsables s'impose à tous les établissements, y compris ceux qui sont affiliés à un groupe financier réglementé soumis à une surveillance consolidée effective.

1515. La nature et l'ampleur des contrôles effectués pendant la procédure d'agrément en qualité d'établissement de crédit ne permet pas qu'une banque fictive soit agréée par l'ACP.

1516. Les changements significatifs de la situation de l'établissement, en particulier la nomination de dirigeants responsables et les modifications relatives à l'actionnariat, doivent être autorisés par l'ACP. De plus, dès qu'un établissement est agréé, il fait l'objet de contrôles, sur pièces et sur place, de l'ACP. Dès lors que ces contrôles révéleraient que l'établissement ne remplirait plus les conditions de son agrément, l'ACP pourrait le lui retirer d'office.

1517. Enfin, une personne non agréée en qualité d'établissement de crédit qui réalise à titre habituel des opérations de banque encourt des sanctions pénales.

Interdiction d'autoriser l'établissement de banques fictives et la poursuite de leurs activités en France (C.18.1)

1518. Les conditions d'agrément des établissements de crédit sont précisées à l'article L. 511-10 du CMF en application duquel l'ACP « vérifie si l'entreprise satisfait aux obligations prévues aux articles L. 511-11, L. 511-13 et L. 511-40 et l'adéquation de la forme juridique de l'entreprise à l'activité d'établissement de crédit ». Elle prend en compte le programme d'activités de cette entreprise, les moyens techniques et financiers qu'elle prévoit de mettre en œuvre ainsi que la qualité des apporteurs de capitaux et, le cas échéant, de leurs garants. L'ACP apprécie également l'aptitude de l'entreprise requérante à réaliser ses objectifs de développement dans des conditions compatibles avec le bon fonctionnement du système bancaire et qui assurent à la clientèle une sécurité satisfaisante. Enfin, l'ACP peut assortir l'agrément délivré de conditions particulières visant à préserver l'équilibre de la structure financière de l'établissement et le bon fonctionnement du système bancaire en tenant compte, le cas échéant, des objectifs de la surveillance complémentaire prévue par le chapitre VII du titre Ier du livre V du CMF. Elle peut aussi subordonner l'octroi de l'agrément au respect d'engagements souscrits par l'établissement requérant.

1519. Parmi les conditions imposées aux établissements de crédit figurent également celles, définies à l'article L. 511-13 aux termes duquel, d'une part, « l'administration centrale de tout établissement de crédit soumis au présent agrément doit être située sur le même territoire national que son siège statutaire » (art. L. 511-13 al. 1) et, d'autre part, la détermination effective de l'orientation de l'activité doit être assurée par deux personnes au moins (idem, al. 2), les mêmes conditions étant imposées aux succursales françaises d'établissements de crédit dont le siège social est à l'étranger (idem, al. 3).

1520. De plus, la définition des fonctions de « dirigeant responsable » exclut que celles-ci soient confiées à des agents subalternes. En vertu de l'article L. 511-10 8^{ème} alinéa du CMF, l'honorabilité mais aussi la compétence et l'expérience nécessaires à l'exercice de leurs fonctions sont examinés par l'ACP préalablement à la délivrance d'un agrément.

1521. Le CECEI avait en outre précisé ses exigences s'agissant du lieu de résidence des dirigeants responsables, indiquant que ceux-ci devaient résider « à proximité du siège principal d'activité ou,

notamment pour les petites structures dépendant d'un groupe, si l'un des deux dirigeants ne réside pas localement, qu'il appartienne à la même ligne de métier ou soit responsable géographique notamment et qu'il se rende régulièrement dans l'implantation française » (Rapport annuel 2007 du CECEI, p. 87).

1522. Par ailleurs, la demande d'agrément doit comprendre des informations détaillées relatives à l'identité et à l'activité de l'apporteur de capitaux²¹⁴ (dossier d'agrément des établissements de crédit, question 10) et mentionner, si celui-ci « ou tout ou partie des sociétés qui lui sont liées exercent une activité financière, à quelles réglementations et à quelles autorités les entités concernées sont soumises » (idem, question 11). L'ACP examine donc si l'établissement est rattaché à une entité ou à un groupe réglementé et si celui-ci est, ou non, domicilié dans un pays imposant des obligations équivalentes en matière de prévention du blanchiment des capitaux et de lutte contre le financement du terrorisme. Cependant, même dans ce cas, l'établissement doit avoir à sa tête deux dirigeants responsables.

1523. Quant aux établissements de crédit déjà agréés, les modifications significatives de leur situation, dont celles concernant les dirigeants responsables, doivent être soumises à l'autorisation de l'ACP, dans les conditions prévues par le règlement n°96-16 modifié du 20 décembre 1996 relatif aux modifications de situation des établissements de crédit et des entreprises d'investissement autres que les sociétés de gestion de portefeuille. S'agissant des nominations de dirigeants responsables, l'article 9 alinéa 1^{er} de ce règlement prévoit que « la désignation de toute nouvelle personne appelée, en application de l'article L. 511-13 (...) du CMF, à assurer la détermination effective de l'orientation de l'activité d'une entreprise assujettie doit être immédiatement déclarée à l'ACP. De même, les modifications relatives au contrôle de l'établissement ou à des franchissements des seuils du dixième, du cinquième et du tiers des droits de vote sont soumises à autorisation (article 2 du règlement n° 96-16 susmentionné).

1524. Lors de l'instruction des dossiers d'agrément ou lorsqu'elle examine la désignation d'un dirigeant responsable intervenue ultérieurement, l'ACP vérifie que les personnes désignées en cette qualité disposent bien des pouvoirs nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. L'obligation d'une présence en France des dirigeants (ou d'un dirigeant pour les petites structures dépendant d'un grand groupe) s'applique à ces modifications de situation, et les vérifications opérées par l'ACP sont effectuées comme dans le cas de l'agrément initial de l'établissement de crédit. De même, dans le cas d'un changement de contrôle de l'établissement, les informations communiquées doivent permettre d'apprécier si les personnes contrôlant l'établissement sont elles-mêmes soumises à un contrôle consolidé effectif.

1525. Dès lors qu'il est agréé, un établissement de crédit relève de la compétence de l'ACP qui dispose du pouvoir d'effectuer un contrôle sur pièces et faire diligenter des contrôles sur place qui permettent de vérifier la compatibilité de son activité et de la situation de ses dirigeants responsables avec les conditions de son agrément. L'exercice, sans agrément, de la profession de banquier est sanctionné d'une peine de 3 ans d'emprisonnement et 375 000 euros d'amende (article L. 571-3 du CMF).

1526. Le critère C.18.1 est rempli.

²¹⁴ Apporteur de capitaux: « toute personne qui prend l'initiative d'apporter directement ou indirectement les capitaux nécessaires à la création d'un l'établissement » (glossaire du CECEI).

Interdiction de nouer ou à poursuivre des relations de correspondant bancaire avec des banques fictives (C.18.2)

1527. En application de l'article L. 561-10-3 alinéa 1^{er}, du CMF, il est interdit aux institutions financières « de nouer ou maintenir une relation de correspondant bancaire avec un établissement de crédit ou exerçant des activités équivalentes constitué dans un pays où cet établissement n'a aucune présence physique effective permettant que s'exercent des activités de direction et de gestion, s'il n'est pas rattaché à un établissement ou à un groupe réglementé ».

1528. Ces dispositions sont complétées par celles de l'article R. 561-21 du CMF qui prévoit, dans le cas où la convention pour offrir un service de correspondant bancaire, d'encaissement ou d'escompte de chèques ou une relation en vue de la distribution d'instruments financiers mentionnés à l'article L. 211-1 est nouée avec une institution financière d'un pays tiers n'imposant pas d'obligations équivalentes en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, que l'institution financière se renseigne sur l'établissement correspondant. A cet égard, les organismes financiers concernés :

- 1° Recueillent sur l'établissement correspondant ou distribuant des instruments financiers des informations suffisantes pour comprendre pleinement la nature de ses activités et pour apprécier, sur la base d'informations accessibles au public et exploitables, sa réputation et la qualité de la surveillance dont il a fait l'objet ;
- 2° Évaluent le dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme mis en place par l'établissement correspondant ou distribuant des instruments financiers ;
- 3° S'assurent que la décision de nouer une relation d'affaires avec un établissement correspondant ou distribuant des instruments financiers est donnée par un membre de l'organe exécutif ou toute personne ayant reçu délégation à cet effet de l'organe exécutif ;
- 4° Prévoient dans la convention de correspondant bancaire ou de distribution des instruments financiers les modalités de transmission des informations à la demande de l'établissement assujetti (...).

1529. Avant même la mise en œuvre des dispositions issues de la transposition de la troisième directive, il était attendu des établissements qu'ils ne poursuivent pas des relations de correspondant bancaire avec des banques fictives. Ainsi, la Commission bancaire a prononcé le 19 octobre 2005 une sanction à ce titre à l'encontre d'une banque française. Le critère C.18.2 est rempli.

Les institutions financières clientes à l'étranger n'autorisent pas des banques fictives à utiliser leurs comptes (C.18.3)

1530. L'article L. 561-10-3 al. 2 du CMF impose aux personnes mentionnées aux 1° et 5° de l'article L. 561-2 de prendre des mesures appropriées pour s'assurer qu'elles ne nouent ni ne maintiennent une relation de correspondant avec une personne entretenant elle-même des relations de banque correspondante permettant à une banque fictive d'utiliser ses comptes.

1531. Ces dispositions sont précisées, au plan réglementaire, par l'article R. 561-21 5° du CMF. Lorsque que des comptes de correspondant bancaire qui sont utilisés directement par des tiers indépendants pour exécuter des opérations pour leur propre compte, sont ouverts par les personnes assujetties, celles-ci doivent s'assurer que les établissements de crédit clients ont vérifié l'identité des clients ayant un accès direct à ces comptes et ont mis en œuvre à leur égard les mesures de vigilance conformes aux dispositions des articles L. 561-5 et L.561-6 du CMF.

1532. Elles sont complétées par les dispositions du CMF relatives aux obligations de vigilance imposées aux filiales ou succursales à l'étranger d'établissements français (cf. section 3.8, supra). Dès lors que ces derniers doivent mettre en œuvre dans leurs filiales et succursales étrangères des mesures de vigilance à l'égard des clients au moins équivalentes à celles requises en France, l'interdiction de nouer des relations d'affaires avec des banques fictives ou avec des clients qui n'excluent pas de telles relations avec des banques fictives doit être étendue également à ces filiales et succursales. Le critère 18.3 est rempli.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 18 et appréciation de la conformité globale

1533. Les dispositions légales et réglementaires applicables en France apparaissent complètes au regard des exigences énoncées par la recommandation 18 du GAFI. Les entretiens de l'équipe d'évaluation avec les organismes financiers lors de la visite sur place ont confirmé une bonne compréhension de leur part des exigences auxquelles elles sont tenues en la matière, et n'ont fait apparaître aucun indice de nature à mettre en doute la mise en œuvre effective de ces obligations.

3.9.2 Recommandations et Commentaires

1534. L'équipe d'évaluation n'a pas de recommandation à formuler.

3.9.3 Conformité avec la Recommandation 18

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R.18	C	La recommandation est intégralement respectée.

Réglementation, surveillance, suivi et sanctions

3.10 Le système de surveillance et de contrôle – Autorités compétentes et organisations d'autorégulation: Rôle, fonctions, obligations et pouvoirs (y compris les sanctions) (R.17, 23, 25, 29, 30 & 32)

3.10.1 Description et Analyse

Préambule

1535. Au jour de la visite sur place de l'équipe d'évaluation, la France comptait trois autorités de contrôle du secteur financier, la Commission bancaire (CB), l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) et l'Autorité des marchés financiers (AMF), ainsi que trois autorités d'agrément des institutions financières, le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI), le comité des entreprises d'assurance (CEA) et l'AMF. L'article L. 561-36 du CMF confiait à la CB, l'ACAM et l'AMF la responsabilité de s'assurer du respect par les institutions financières de leurs obligations en matière de LAB/CFT.

1536. Cette architecture des autorités de contrôle, mise en place depuis 1984, pour la Commission bancaire et le CECEI, et depuis 2003 pour l'ACAM et le CEA, a cependant été profondément revue par l'ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010 portant fusion des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance. Cette ordonnance a en effet procédé au regroupement des compétences de contrôle exercées jusqu'alors par la CB à l'égard des entreprises du secteur de la banque, des établissements de paiement et des entreprises d'investissement, d'une part, et celles exercées jusqu'alors par l'ACAM à l'égard, notamment, des entreprises d'assurance et des intermédiaires en assurances, d'autre part, au sein

d'une seule et même autorité administrative indépendante, dénommée Autorité de contrôle prudentiel (ci-après ACP), présidée par le Gouverneur de la Banque de France.

1537. La mise en œuvre effective de cette réforme a en outre été assurée par les décrets n° 2010-217 et n° 2010-218 du 3 mars 2010, pris pour l'application de l'ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010 portant fusion des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance. Ces textes réglementaires ont été publiés au Journal Officiel de la République Française le 4 mars 2010. De plus, deux arrêtés du ministre de l'économie, datés des 5 et 8 mars 2010, et publiés respectivement les 7 et 9 mars 2010 au JORF, ont procédé à la nomination des membres du Collège de l'ACP et des membres de sa commission des sanctions, ainsi qu'à la nomination de la Secrétaire générale de l'ACP. La nouvelle autorité de contrôle a ainsi effectivement été installée en date du 9 mars 2010.

1538. L'origine de la réforme remonte à l'article 152 de la loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie qui donne pouvoir au gouvernement de procéder au rapprochement des autorités de contrôle du secteur financier par voie d'ordonnance d'ici au 31 décembre 2009. Le ministère des Finances s'est saisi du sujet et a demandé à un inspecteur des finances, M. Deletré, de faire un rapport sur les voies et moyens de rapprocher les autorités de contrôle de la banque et de l'assurance. Cette réforme vise à améliorer l'efficacité du système français de supervision en dotant la France d'une autorité de supervision capable de surveiller les risques sur l'ensemble du secteur financier (y compris les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme), afin de veiller à la préservation de la stabilité du système financier et à la protection des clients, assurés, adhérents et bénéficiaires des personnes soumises à son contrôle (article L.612-1 du CMF. Si elle était nécessaire, elle n'a pas moins suscité des inquiétudes, notamment dans le secteur des assurances qui, pour une partie de celui-ci voit dans cette réforme une marque de l'emprise croissante de la culture bancaire sur l'ensemble du secteur financier et une possible marginalisation des spécificités du secteur assurantiel dans le paysage financier.

1539. De plus, la séparation entre l'agrément et le contrôle prudentiel était une exception française qui ne se justifie plus. En effet, le CECEI s'appuyait sur la direction des établissements de crédit et des entreprises d'investissement qui est un service de la Banque de France, et les services de l'ACAM instruisaient les dossiers d'agrément, de fusion, de changement d'actionnaire et de transfert de portefeuilles pour le compte du CEA. Il a été noté que le maintien de collèges et de secrétariats généraux distincts pouvait être source de surcoûts, de morcellement de la capacité d'expertise, voire de risques juridiques dans les procédures.

1540. Il a été décidé de doter l'ACP d'un collège relativement large pour traiter des questions générales de supervision et relatives au fonctionnement de l'Autorité, et de confier les affaires individuelles à des formations plus restreintes. Une commission des sanctions distincte composée de cinq²¹⁵ membres statue sur les procédures ouvertes préalablement par le collège sur les manquements identifiés pendant les contrôles. L'intention des initiateurs de la réforme des institutions de contrôle ne consiste pas à opérer une rupture radicale avec l'organisation matérielle et les pratiques de contrôle de la CB et de l'ACAM, mais à inscrire l'action de contrôle de l'ACP dans la continuité de l'action antérieure des autorités regroupées en son sein tout en visant à la renforcer grâce à une perception plus globale et trans-sectorielle des risques.

1541. En outre, la coopération avec l'AMF est développée, du fait de l'imbrication croissante entre les produits d'épargne (assurance-vie et OPCVM notamment) et du développement d'acteurs distribuant toute

²¹⁵ La loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010 a porté ce nombre à six.

la gamme des produits d'assurance et bancaires. Pour asseoir cette coopération, la nouvelle autorité et l'AMF créent un pôle commun en charge d'élaborer une politique de contrôle, d'assurer une veille sur l'évolution des produits et une surveillance conjointe de la publicité. Il doit constituer un point d'entrée unique pour les demandes des consommateurs²¹⁶. Ce dispositif ne modifie pas la répartition des compétences entre les autorités ; toute décision sera prise uniquement par l'une d'elles, selon les cas traités.

1542. En matière de LAB/CFT, l'ACP est investie de l'ensemble des pouvoirs qui étaient antérieurement confiés à la Commission bancaire et à l'ACAM.

1543. La publication de l'ordonnance susdite au JO est intervenue le 22 janvier 2010, alors que la visite sur place de l'équipe d'évaluation était en cours. De plus, les décrets et arrêtés nécessaires à l'installation effective de la nouvelle autorité administrative ont été adoptés et publiés postérieurement à la visite sur place, en mars 2010 (donc pendant la période de revue). L'équipe d'évaluation n'a dès lors pas pu évaluer les conséquences concrètes de la mise en œuvre de cette réforme importante sur l'exercice effectif des missions de contrôle désormais confiées à l'ACP. En conséquence, la présente section procède à l'analyse des trois autorités qui existaient initialement, et complète cette analyse par celle des dispositions de l'ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010, et de ses décrets de mise en œuvre, sans que l'équipe d'évaluation n'ait pu mesurer l'effectivité de la réforme. Pour information toutefois, des actions mises en œuvre par l'ACP au premier semestre 2010 sont mentionnées.

²¹⁶ Le pôle commun a été créé par convention du 30 avril 2010. Ce pôle est chargé de : 1° de coordonner les propositions de priorités de contrôle définies par les deux autorités en matière de respect des obligations à l'égard de leurs clientèles par les personnes soumises à leur contrôle concernant les opérations de banque ou d'assurance et les services d'investissement ou de paiement et tous autres produits d'épargne qu'elles offrent ; 2° d'analyser les résultats de l'activité de contrôle des deux autorités en matière de respect des obligations des professionnels à l'égard de leur clientèle et de proposer aux secrétaires généraux les conséquences à en tirer conformément aux compétences respectives de chaque autorité ; 3° de coordonner la veille sur l'ensemble des opérations et services mentionnés au 1° de façon à identifier les facteurs de risques et la surveillance des campagnes publicitaires relatives à ces produits ; 4° d'offrir un point d'entrée commun habilité à recevoir les demandes des clients, assurés, bénéficiaires, ayants droit et épargnants susceptibles d'être adressées à l'Autorité de contrôle prudentiel ou à l'Autorité des marchés financiers». Une plateforme Assurance Banque Epargne Info Service a été lancée le 28 juin 2010.

Surveillance des institutions financières – description générale (C.23.2)

1544. Le partage de la responsabilité des autorités en charge de la surveillance des institutions financières au regard de la LAB/CFT avant et après la création de l'ACP peut être schématisé comme suit :

Avant janvier 2010	CB	ACAM	AMF
	<p>les établissements de crédit⁽¹⁾ ,</p> <p>les personnes suivantes :</p> <p>les entreprises d'investissement autres que les sociétés de gestion de portefeuille⁽²⁾ ;</p> <p>les entreprises de marché ;</p> <p>les adhérents aux chambres de compensation;</p> <p>les personnes habilitées à exercer les activités de conservation ou d'administration d'instruments financiers ;</p> <p>les établissements de paiement,</p> <p>les changeurs manuels,</p> <p>et la Caisse des dépôts et consignations⁽³⁾.</p>	<p>les entreprises mentionnées à l'article L. 310-1 du Code des assurances, à savoir les entreprises qui, sous forme d'assurance directe : (a) contractent des engagements dont l'exécution dépend de la durée de la vie humaine, s'engagent à verser un capital en cas de mariage ou de naissance d'enfants, ou font appel à l'épargne en vue de la capitalisation et contractent à cet effet des engagements déterminés ; (b) couvrent les risques de dommages corporels liés aux accidents et à la maladie ; (c) ou couvrent d'autres risques y compris ceux liés à une activité d'assistance.</p> <p>les mutuelles, unions et fédérations régies par le code de la mutualité,</p> <p>les institutions de prévoyance, unions et groupements régis par le titre III du livre IX du code de la sécurité sociale, relatif à la protection sociale complémentaire et supplémentaire des salariés et non salariés,</p> <p>les institutions de retraite supplémentaire régies par le titre IV du livre IX du même code</p> <p>les institutions de retraite complémentaire régies par l'article L. 727-2 du code rural,</p> <p>et les entreprises de réassurance ayant leur siège social en France</p>	<p>les sociétés de gestion de portefeuille,</p> <p>les dépositaires centraux et les gestionnaires de systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers,</p> <p>les conseillers en investissements financiers.</p>
Depuis janvier 2010	ACP		AMF
	<p>les établissements de crédit ;</p> <p>les personnes suivantes :</p> <p>les entreprises d'investissement autres que les sociétés de gestion de</p>		<p>les sociétés de gestion de portefeuille,</p> <p>les dépositaires centraux et les gestionnaires de</p>

	<p>portefeuille ;</p> <p>les entreprises de marché ;</p> <p>les adhérents aux chambres de compensation ;</p> <p>les personnes habilitées à exercer les activités de conservation ou d'administration d'instruments financiers mentionnées aux 4° et 5° de l'article L. 542- 1 ;</p> <p>les établissements de paiement ;</p> <p>les changeurs manuels ;</p> <p>les entreprises exerçant une activité d'assurance directe mentionnées à l'article L. 310-1 du code des assurances ;</p> <p>les entreprises exerçant une activité de réassurance dont le siège social est situé en France ;</p> <p>les mutuelles et unions régies par le livre II du code de la mutualité et les unions gérant les systèmes fédéraux de garantie mentionnés à l'article L. 111-6 du code de la mutualité, ainsi que les unions mutualistes de groupe mentionnées à l'article L. 111-4-2 du même code ;</p> <p>les mutuelles et unions du livre Ier qui procèdent à la gestion des règlements mutualistes et des contrats pour le compte des mutuelles et unions relevant du livre II, pour les seules dispositions du titre VI du livre V du présent code ;</p> <p>les institutions de prévoyance, unions et groupements paritaires de prévoyance régis par le titre III du livre IX du code de la sécurité sociale ;</p> <p>toute personne ayant reçu d'une entreprise pratiquant des opérations d'assurance un mandat de souscription ou de gestion ou souscrivant à un contrat d'assurance de groupe, ou exerçant, à quelque titre que ce soit, une activité d'intermédiation en assurance ou en réassurance mentionnée à l'article L. 511-1 du code des assurances ;</p> <p>toute personne qui s'entremet, directement ou indirectement, entre un organisme mentionné au 3° ou au 4° du B et une personne qui souhaite adhérer ou adhère à cet organisme ;</p> <p>les intermédiaires habilités mentionnés à l'article L. 211-4,</p> <p>la Caisse des dépôts et consignations.</p>	<p>systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers,</p> <p>les conseillers en investissements financiers.</p>
--	--	--

(1) C'est-à-dire les banques ou banques commerciales et les succursales de banques agréées dans les pays situés dans l'Union européenne et l'Espace économique européen - ces dernières étant exclusivement supervisées par la CB puis désormais l'ACP en matière LAB/CFT et liquidité -, les banques mutualistes ou coopératives, les caisses de crédit municipal, les sociétés financières (sociétés de crédit-bail mobilier et immobilier, sociétés de caution mutuelle, sociétés de crédit foncier) et les succursales de sociétés financières agréées dans les pays situés dans l'Union européenne et l'Espace économique européen - ces dernières étant exclusivement supervisées en matière LAB/CFT et liquidité -, et les institutions financières spécialisées (la Caisse de développement de la Corse Oséo Garantie, la Caisse de garantie du logement locatif social, l'Agence française de développement et Euronext Paris).

(2) Y compris les succursales d'entreprises d'investissement agréées dans les pays situés dans l'Union européenne et l'Espace économique européen - ces dernières étant exclusivement supervisées par la CB puis l'ACP en matière LCB FT.

(3) En raison de ses particularités résultant du caractère d'intérêt général de l'objet social de la Caisse des dépôts et consignation (CDC) tel que défini par l'article L518-2 du CMF, cet établissement public placé sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative ne relevait pas des compétences générales de contrôle de la CB. Nonobstant ce statut particulier, l'article L561-36 I du CMF attribue à l'ACP le contrôle et la sanction éventuelle de la CDC, en ce qui concernait le respect par celle-ci des obligations légales et réglementaires relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme auxquelles elle est assujettie au même titre que les autres établissements financiers.

1545. L'article L.612-1 du CMF inventorie les pouvoirs conférés à l'ACP. Les articles 22 et suivants de l'ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010 contiennent les dispositions transitoires nécessaires à la mise en œuvre effective de la réforme. Diverses dispositions transitoires de l'ordonnance visent notamment à garantir la continuité du contrôle. Ainsi est-il notamment précisé que la création de l'ACP n'interrompt ni ne suspend les délais des procédures antérieurement engagées devant ces quatre autorités antérieurement compétentes. Les procédures de sanction devant l'ACAM ou devant la CB qui étaient en cours à la date de la première réunion du collège de l'Autorité sont poursuivies de plein droit devant la Commission des sanctions dans les conditions prévues à l'article L. 612-38 du CMF. Les mesures de police administrative prises par la CB et l'ACAM avant la date de la première réunion du collège de l'ACP sont maintenues de plein droit. L'ensemble des biens, droits et obligations de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles autres que ceux mentionnés ci-dessus sont transférés de plein droit et en pleine propriété à la Banque de France pour le compte de l'ACP. Des mesures transitoires règlent en outre le transfert du personnel de l'ACAM à la banque de France, ainsi que les questions relatives au statut de ces personnes.

1546. Lors des entretiens de l'équipe d'évaluation avec les représentants de la Commission bancaire, d'une part, et de l'ACAM, d'autre part, les personnes rencontrées ont cependant clairement indiqué que l'intention consistait, dans un premier temps, à maintenir au sein de l'ACP des départements, des modalités d'organisation et des pratiques de contrôle distincts pour le secteur de la banque, des services d'investissement et des services de paiement, d'une part, et pour le secteur des assurances d'autre part. La coordination de la LAB/CFT au sein de l'ACP est cependant assurée dès à présent par la Direction des Affaires Juridiques (DAJ) et le Service de Lutte contre le Blanchiment et du Contrôle Interne (SDLABCI), lesquels ont une vocation trans-sectorielle banque et assurance. La volonté a été clairement affirmée de maintenir le niveau de contrôle antérieurement exercé, respectivement, par la CB et par l'ACAM, les effets bénéfiques du rapprochement devant être recherchés de manière progressive et ordonnée, en évitant les perturbations dommageables. A terme, il s'agira en effet de faire converger la politique de l'ACP et les pratiques de contrôle dans les secteurs banque et assurance. Les autorités indiquent que cette convergence est en voie de réalisation²¹⁷.

1547. *Conclusion sur la conformité avec le critère 23.2.* La France a désigné plusieurs autorités chargées de vérifier que les institutions financières respectent convenablement les obligations de LAB/CFT. Le critère 23.2 est rempli.

Surveillance des institutions financières –statuts des autorités de surveillance et moyens (Rec. 30)

Statut juridique et organisation interne des autorités de surveillance (Rec. 30)

1548. *Statut juridique.* CB, ACAM²¹⁸ et AMF avaient des statuts hétéroclites. La CB était une autorité administrative indépendante dans l'exercice de sa mission de contrôle des institutions financières relevant

²¹⁷ La création par le Collège de l'ACP, le 28 mai 2010, d'une Commission consultative compétente en matière de LAB/CFT pour les secteurs banque et assurance s'inscrit dans cette perspective. Il en va de même de l'adoption en juin 2010 par l'ACP de lignes directrices élaborées conjointement avec Tracfin sur la déclaration de soupçon, qui s'appliquent à l'ensemble des organismes financiers soumis au contrôle de l'autorité.

²¹⁸ Créée par la loi n° 2003-706 du 1er août 2003 - dite loi de sécurité financière - sous l'appellation de Commission de Contrôle des Assurances, des Mutuelles et des Institutions de Prévoyance (CCAMIP), elle est issue de la fusion de la Commission de Contrôle des Assurances (CCA) et de la Commission de Contrôle des Mutuelles et des Institutions de Prévoyance (CCMIP). La loi n° 2005-1564 du 15 décembre 2005 l'a renommée "Autorité de Contrôle des Assurances et des Mutuelles" (ACAM).

de sa compétence. Elle était en outre une juridiction administrative lorsqu'elle statuait en matière disciplinaire. La CB était un organe collégial dépourvu de la personnalité juridique. L'AMF et l'ACAM se sont vu reconnaître le statut d'autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière par la loi du 1er août 2003, ce qui les distingue de simples autorités administratives indépendantes (telles que la CB). La personnalité morale de l'AMF lui permet de renforcer la souplesse de fonctionnement (tant à l'égard de ses ressources que de son patrimoine). Elle lui permet notamment de recruter du personnel de très haut niveau, à l'instar des autres autorités. Elle lui permet également d'être pleinement responsable de ses actes et de renforcer la visibilité internationale, ce qui renforce son autorité.

1549. Le nouvel article L612-1 I du CMF définit l'ACP comme une autorité administrative indépendante. Les autorités ont indiqué que bien que les Autorités publiques indépendantes soient dotées de la personnalité morale et disposent de ressources propres, le Conseil d'État ne fait aucune différence entre Autorités administratives indépendantes et Autorités publiques indépendantes en termes d'autonomie de décision. Elles précisent que l'ACP jouit de l'indépendance juridique et matérielle, laquelle est garantie par : (1) son organisation collégiale et le statut de ses membres, qui sont des représentants des autorités publiques et des magistrats, des personnes compétentes et d'anciens professionnels, nommés pour une durée de cinq ans. Ces membres sont soumis à des règles déontologiques strictes destinées à éviter tout conflit d'intérêt, énoncées dans le règlement intérieur de l'ACP : pas de professionnels en exercice (incompatibilités) ; procédures de déport et de démission d'office ; procédures de récusation pour la Commission des sanctions ; (2) une autonomie fonctionnelle et d'organisation des services. L'ACP est dotée de l'autonomie financière (contribution pour frais de contrôle auprès des personnes assujetties, dont le produit est affecté à l'Autorité) ; (3) l'adossement à la Banque de France, elle-même personne morale, dont l'indépendance est garantie par le protocole n°4 sur les statuts du Système européen des banques centrales (SEBC) et de la Banque centrale européenne (BCE).

1550. *Organisation interne.* La CB, l'ACAM et l'AMF avaient des instances collégiales de composition disparate. Une seule des trois autorités, l'AMF, disposait avant la création de l'ACP d'une commission des sanctions distincte du collège, composée de magistrats et de professionnels, tandis que les collèges respectifs de la CB et de l'ACAM cumulaient les missions de surveillance avec celles de sanction aux manquements professionnels. Les effectifs et la composition des collèges font apparaître des différences importantes. L'AMF a un collège de seize membres et une commission des sanctions de douze membres. Le collège de l'ACAM comptait neuf membres, et celui de la Commission bancaire sept membres, tous à temps partiel, ce qui paraissait faible par rapport à l'ampleur et à la complexité des sujets de supervision bancaire. Des représentants désignés ou proposés par les hautes juridictions sont présents dans le collège de l'AMF, comme cela était le cas pour la CB et l'ACAM : Conseil d'État et Cour de cassation pour les trois, Cour des comptes pour l'AMF et l'ACAM. Les écarts provenaient des personnalités qualifiées, qui sont au nombre de dix à l'AMF mais étaient seulement de quatre à l'ACAM et de deux à la Commission bancaire. Parmi les dix personnalités qualifiées du collège de l'AMF, trois sont désignées par les présidents des assemblées parlementaires et du Conseil économique et social et sept par le ministre chargé de l'économie, après consultation des organisations représentatives concernées, dont un représentant des salariés actionnaires. Il n'y a, en revanche, aucun représentant des particuliers épargnants. La présence de professionnels en activité à l'AMF peut être perçue comme un gage d'expertise et de crédibilité.

1551. L'ACP comprend un collège qui, sauf disposition contraire, exerce les attributions confiées à l'ACP, et une commission des sanctions (sur un modèle équivalent à celui d'AMF). Le collège statue en formation plénière, en formation restreinte, en sous-collège sectoriel ou, le cas échéant, en commission spécialisée (*article L.612-4 du CMF*). La composition des différentes formations du Collège de l'ACP est consultable sur le [site internet](#) de l'ACP. Le [Règlement intérieur de l'ACP](#), également consultable en ligne

sur le registre officiel de l'Autorité, précise en particulier les modalités d'organisation et de tenue des séances du Collège.

1552. Le collège en formation plénière arrête les principes d'organisation et de fonctionnement, le budget et le règlement intérieur de l'Autorité. Il examine toute question de portée générale commune aux secteurs de la banque et de l'assurance et analyse les risques de ces secteurs au regard de la situation économique. Il délibère également sur les priorités de contrôle (*article L.612-12 I, alinéa 1^{er}, du CMF*). Il est en particulier compétent pour adopter instructions, lignes directrices et principes d'application sectoriels en matière de LAB/CFT. La formation restreinte du collège a vocation à examiner les questions individuelles relatives à la surveillance complémentaire des entités réglementées appartenant à un conglomerat financier et à examiner les prises, augmentations et cessions de participation susceptibles d'avoir un effet significatif à la fois sur des entités relevant du secteur de la banque et sur des entités relevant du secteur de l'assurance (*article L.612-12 I, alinéa 4, du CMF*). De plus, le collège forme en son sein deux *sous-collèges sectoriels* (*article L.612-6 du CMF*), l'un compétent pour le secteur de l'assurance, l'autre pour le secteur de la banque.

1553. Une innovation majeure de l'ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010 consiste dans la création, au sein de l'ACP, d'une commission des sanctions composée de cinq membres²¹⁹ et de cinq membres suppléants. Siègent au sein de cet organe un conseiller d'État²²⁰ désigné par le vice-président du Conseil d'État, qui assume la présidence de la commission des sanctions, un conseiller à la Cour de cassation, désigné par le premier président de la Cour de cassation, et trois membres choisis en raison de leurs compétences dans les matières utiles à l'exercice par l'Autorité de ses missions, nommés par arrêté du ministre chargé de l'économie. Les fonctions de membres de la Commission des sanctions sont incompatibles avec celles de membres du collège (*article L.612-9 du CMF*).

1554. *Conclusion.* En matière d'organisation interne de l'ACP, il semble que les autorités aient choisi de renforcer la composition collégiale de la CB ou de l'ACAM (l'ACP dispose de plus de membres dans sa formation collégiale et de membres permanents). De plus, le directeur général du Trésor était membre de droit de la Commission bancaire, alors qu'il participe en tant que commissaire du gouvernement au collège de l'ACP et de l'AMF. Ceci semble conforme au principe d'indépendance des autorités. Le choix de désigner des professionnels en activité dans le collège de l'ACP (comme cela est le cas à l'AMF qui s'assure que leur présence ne soit pas porteuse de conflits d'intérêts) n'a pas été fait²²¹.

Moyens mis en œuvre (R.30)

1555. *Général.* Conformément au CMF, la Banque de France mettait à la disposition du Secrétariat général de la Cb (SGCB) les moyens économiques et humains nécessaires au contrôle bancaire. Les agents du SGCB étaient employés par la Banque de France, de même que le personnel de la délégation aux contrôles sur place des établissements de crédit dédiée aux inspections sur place pour le compte du

²¹⁹ La loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010 a porté ces nombres à six.

²²⁰ La loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010 a porté ce nombre à deux. L'un d'eux, désigné par le vice-président du Conseil d'État, assure la présidence de la Commission des sanctions.

²²¹ La loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010, adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale le 10 juin 2010 et portant ratification de l'ordonnance n° 2010-76, y remédie et intègre le président de l'AMF au sein du collège.

Secrétariat Général. Cet appui en personnels et en logistique était très appréciable. L'ACAM de son côté assumait le contrôle des organismes du secteur des assurances grâce aux ressources financières dont elle disposait (contributions aux frais de contrôle), étant dotée de par son statut de l'indépendance financière.

1556. L'État n'intervient pas dans l'allocation des moyens des trois autorités, sauf pour fixer par décret, dans le cadre défini par la loi, les seuils des droits fixes perçus sur les acteurs professionnels et des contributions perçues sur des opérations de marché dont l'AMF tire ses recettes ainsi que les taux des cotisations assises sur les primes des entreprises d'assurance et des mutuelles qui finançaient l'ACAM.

1557. A l'occasion de la création de l'ACP, une réforme du financement du contrôle bancaire est intervenue en ceci que son financement se fait désormais au moyen de contributions professionnelles du secteur contrôlé, sur le modèle de l'AMF (et anciennement de l'ACAM). En vertu de l'article L. 612-18 du CMF, l'ACP dispose de l'autonomie financière, dans la limite du produit de la contribution pour frais de contrôle mise à charge des entreprises contrôlées en vertu de l'article L.612-20 du CMF, qui en fixe également l'assiette et le taux, et des dotations additionnelles que la Banque de France peut lui attribuer. Son budget, arrêté par le collège sur proposition du secrétaire général, constitue un budget annexe de la Banque de France. A la clôture de chaque exercice, les ressources de l'ACP qui excèdent ses charges sont affectées par la Banque de France dans un compte "contributions reportées de l'Autorité de contrôle prudentiel". Si les charges de l'Autorité de contrôle prudentiel excèdent les ressources qui lui sont allouées, la Banque de France équilibre le budget annexe de l'Autorité de contrôle prudentiel en prélevant la somme correspondante sur le compte "contributions reportées de l'Autorité de contrôle prudentiel".

1558. L'article 612-19 II du CMF énonce que le personnel des services de l'ACP est composé d'agents dont l'employeur est la Banque de France. Le corps de contrôle des assurances est mis à la disposition de la Banque de France. De la sorte, l'ACP bénéficie, au moment de son installation, des moyens humains cumulés dont bénéficiaient antérieurement la CB et l'ACAM.

1559. *Moyens de la CB.* Les effectifs affectés à la supervision bancaire ont augmenté de façon très significative depuis 1998. Pris globalement (contrôle permanent et contrôle sur place), ils sont ainsi passés de 430 agents en équivalent temps plein (EATP) fin 1998 à 541 EATP fin 2008, soit une progression de 25,8 %, et ont - très notablement progressé en 2009 (près de 650 EATP au 4 janvier 2010) dans le cadre d'un plan de renforcement. Par ailleurs, la proportion de cadres, qui s'accroît au fil des ans, est de 69 %.

1560. Au sein des équipes du contrôle permanent, plusieurs unités interviennent dans le domaine de la lutte anti-blanchiment. Les directions du contrôle sont en charge du contrôle permanent du dispositif de lutte anti-blanchiment des établissements qui repose notamment sur l'examen des réponses des QLB, le traitement des suites aux rapports d'enquête, des contacts suivis avec les responsables des établissements (*cf. infra*). Le temps ainsi consacré par les directions du contrôle dans ce domaine est estimé à 8,8% de leurs effectifs (soit environ 15 agents) au moment du dépouillement des questionnaires anti blanchiment de 2008 et à 4,5% le reste du temps (soit environ 8 agents). Le temps consacré au dépouillement du nouveau questionnaire adapté au dispositif LAB/CFT va sans doute significativement augmenter à partir de 2010 compte tenu de l'introduction d'un nouveau régime.

1561. Par ailleurs, la Direction des services juridiques (DSSJ) a une compétence transversale en la matière, tant en ce qui concerne les dossiers individuels (avis d'expert au profit des contrôleurs sur pièces et sur place, traitement des procédures disciplinaires), que les travaux sur les normes nationales et internationales (représentation dans les réunions de préparation des textes nationaux, du GAFI, du Comité de Bâle, du Comité européen des contrôleurs bancaires au sein du groupe de travail 3L3...). Les moyens ainsi dédiés à la lutte contre le blanchiment au sein de la direction des services juridiques sont estimés à 10 agents. En ce qui concerne le contrôle sur place, environ 15% de l'activité est consacrée à la lutte contre le

blanchiment (dans le cadre d'enquêtes générales et d'enquêtes ciblées). Les autorités indiquent qu'au total, en 2008-2009, ce sont environ 50 personnes qui sont directement en charge des contrôles en matière de LAB/CFT au sein de la Commission bancaire. Il convient de noter que la Direction des Affaires Juridiques au sein de l'ACP a repris les activités de coordination et de représentation l'ancienne DSSJ. Conformément à la décision n°2010-02 du 18 mars 2010 sur l'organisation des services de l'ACP, la DAJ est compétente sur les problématiques de LAB/CFT pour l'ensemble des organismes assujettis. Elle assure également le secrétariat de la Commission consultative LAB/CFT. Un service dédié à la LAB/CFT, également en charge des questions relatives au contrôle interne, a été créé en son sein²²².

1562. Le Secrétariat général dispose en outre d'un service informatique fort d'une cinquantaine de personnes. Le Service Informatique de Gestion et de Développement fournit un appui logistique aux Directions du contrôle sur pièce et à la Direction des services et du secrétariat juridiques. Il est notamment chargé de développer les applications dédiées à la consultation et à la gestion des informations financières transmises par les assujettis ainsi que des outils de gestion. Il met à disposition des outils informatiques permettant le traitement efficace et systématique des questionnaires LCB-FT reçus de chaque établissement de crédit et entreprise d'investissement chaque année. La Délégation au contrôle sur place possède quant à elle sa propre cellule de soutien informatique, composée de 5 personnes, amenée dans le cadre des missions à procéder à des analyses des dispositifs de suivi et de gestion informatiques des risques de BC/FT et à constituer des échantillons de dossiers clientèle et d'opérations à examiner.

1563. *Moyens de l'ACAM.* L'ACAM comptait au 31 décembre 2008 204 agents contre 193 au 31 décembre 2007 (agents publics, agents contractuels de droit public et salariés de droit privé). Huit brigades de contrôle, composées de commissaires-contrôleurs assermentés et placées sous l'autorité du Secrétaire général, ont ainsi été constituées et chargées du contrôle sur place et sur pièces des organismes d'assurance. Les brigades sont composées de 43 commissaires-contrôleurs et de 22 contrôleurs. Une cellule est en outre chargée spécifiquement du contrôle des intermédiaires. De plus, l'ACAM a créé en 1999 une cellule anti-blanchiment chargée d'apporter un soutien technique aux brigades de contrôle sur ce sujet et un support en matière de contrôle spécifique LAB/CFT (*cf. infra*). Cette cellule compte huit membres qui travaillent en étroite collaboration avec les brigades de contrôle.

1564. *Moyens de l'AMF.* L'AMF dispose de l'autonomie financière et perçoit le produit de taxes et de contributions établies par l'article L.621-5-3. Ses ressources sont constituées de droits fixes et de contributions, définies par l'article L. 621-5-3 du CMF et ses dispositions réglementaires de mise en œuvre, à charge des personnes qui relèvent des compétences de contrôle de l'AMF ou qui effectuent des opérations soumises à son contrôle. L'AMF est seule responsable de la liquidation des droits et contributions, de l'émission des titres de recettes correspondants et de leur recouvrement. Comme le montre le tableau ci-dessous, les résultats des cinq premiers exercices de l'AMF présentent des résultats positifs, à l'exception de 2005. Au 30 décembre 2008, la trésorerie est supérieure à une année de charges d'exploitation et permet de faire face à des années déficitaires tel que cela est prévu pour l'année 2009 par exemple. Un réexamen de l'équilibre des recettes entre les différentes composantes des droits et contributions est à l'étude afin de rendre les produits d'exploitation moins dépendants des aléas des marchés financiers.

²²² Les autorités ont communiqué les chiffres suivants : le service dédié à la LAB/CFT comprenait fin 2010 14 agents, dont 12 cadres. Considérant par ailleurs le personnel en charge de l'agrément et les effectifs de contrôle permanent et sur place à la fois du côté banque et assurance, ce sont environ 65 personnes fin 2010 qui interviennent régulièrement en matière de LAB/CFT au sein de l'ACP.

Année	Total des produits*	Total des charges*	Résultat*
2004	54.29	52.24	2.05
2005	52.77	54.35	- 1.59
2006	72.76	66.23	6.53
2007	60.08	59.15	0.93
2008	64.63	65.24	- 0.61
2009	51.33	68.00	-16.67

* En millions d'EUR

1565. Sur le plan de ses moyens humains, l'AMF se caractérise par la diversité de son personnel, composé de salariés de droit privé, de contractuels de droit public et de fonctionnaires, magistrats et militaires détachés ou mis à disposition. L'AMF dispose d'un effectif budgétaire de 384 postes équivalent temps plein (ETP) – 80% de cet effectif est directement affecté aux missions de régulation de l'AMF. Au 1^{er} janvier 2010, elle disposait de 466 postes. Les autorités indiquent qu'elle disposera de 455 postes à l'issue de son plan stratégique en 2012. Les directions et services de l'Autorité sont structurés par fonction, comme suit :

- Trois directions opérationnelles dont la direction des prestataires de la gestion et de l'épargne, composée du service des prestataires et des produits d'épargne et du service du contrôle des prestataires et des infrastructures de marché, soit deux services assurant le contrôle a priori et a posteriori des prestataires de services d'investissement et des infrastructures de marché,
- Une direction transversale et deux directions d'expertise : direction de la régulation et des affaires internationales, direction des affaires comptables et direction des affaires juridiques,
- Une direction et cinq services de soutien,
- Deux services juridiques autonomes

1566. Le Secrétaire général adjoint en charge de la Direction de la gestion et des produits d'épargne est la personne sous la responsabilité de laquelle l'action des différents services compétents en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme est impulsée, orientée et coordonnée, et la représentation de l'AMF dans les enceintes nationales et internationales assurée.

1567. Au total, 58 collaborateurs de l'AMF, dont 41 opérationnels travaillent en lien avec les problématiques de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Sont affectés au contrôle du respect par les sociétés de gestion, les conseillers en investissements financiers et Euroclear de leurs obligations de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme :

- 30 collaborateurs au service des prestataires et des produits d'épargne (PPE) (33 au 1^{er} août 2010) ;

- 13 collaborateurs au service du contrôle des prestataires et des infrastructures de marché (CPIM), dont le chef de service, son adjoint, 2 coordinateurs, une cellule expertise de 2 personnes (règlementation, analyse et application) et 7 inspecteurs.

1568. D'autre part, le suivi de la LAB/CFT a été renforcé par la création d'un poste de responsable du dispositif LAB/CFT. Le titulaire joue notamment un rôle de coordinateur pour l'AMF de ces questions sur le plan opérationnel et de développement des relations de la place financière sur ce sujet.

1569. De plus deux collaborateurs de la direction des affaires juridiques un collaborateur du service des enquêtes participent activement à des groupes de travail internationaux et à l'élaboration de recommandations, aux fins d'évolution de la réglementation. S'agissant de l'accompagnement des professionnels sur le sujet, deux collaborateurs du département infrastructures de marché et tenue de compte organisent les sessions de formations. De plus, deux collaborateurs de la cellule réglementation du PPE et deux juristes de la direction des affaires juridiques (précités) suivent la réglementation liée au blanchiment, forment les collaborateurs et informent les professionnels. Un collaborateur de la direction des enquêtes et de la surveillance des marchés (DESM) est plus particulièrement en charge de la procédure de suivi des déclarations de soupçon de délits d'initiés et de manipulation de cours.

1570. *Conclusion.* A l'ACAM, les effectifs du corps de commissaires-contrôleurs ont peu varié, alors que le secteur des assurances se développait et que les produits se diversifiaient. Cette situation résulte des caractéristiques d'un corps très étroit, celui des commissaires contrôleurs recruté à partir de l'école polytechnique et de l'école normale supérieure, qui ne permet pas à lui seul de répondre aux besoins de l'ACAM et dont l'insuffisance numérique, malgré les efforts en cours, n'a pas été compensée par des recrutements extérieurs. De plus, la cellule anti-blanchiment ne comptait au moment de la rédaction de ce rapport que huit membres qui, certes travaillent en étroite collaboration avec les brigades de contrôle, mais sont trop peu nombreux pour accomplir convenablement leur tâche. Ceci impacte la capacité de l'ACAM à conduire un nombre suffisant de contrôles en matière de LAB/CFT. Il est notable qu'à l'AMF, la recherche d'expertises sur le marché pour enrichir les profils professionnels du personnel a été active.

1571. Il semble essentiel pour l'ACP de disposer de moyens suffisants pour l'accomplissement de ces fonctions. A cette fin, le manque de moyens humains dans le domaine des assurances pour accomplir des contrôles de LAB/CFT est un sujet que les autorités devraient considérer avec attention.

Secret professionnel, déontologie et formation du personnel affecté au contrôle (R.30)

1572. *Secret professionnel et déontologie.* L'article 226-13 du code pénal dispose que la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. L'article 226-14 du même code relativise cependant quelque peu cette interdiction de divulgation des informations frappées du secret en prévoyant que l'article 226-13 du code pénal n'est pas applicable dans les cas où la loi impose ou autorise la révélation du secret.

1573. Le nouvel article L.612-17 I du CMF dispose que, sous réserve des exceptions prévues au II du même article, toute personne qui participe ou a participé à l'accomplissement des missions de l'ACP est tenue au secret professionnel dans les conditions et sous les peines prévues à l'article L. 641-1, qui renvoie aux peines prévues à l'article 226-13 du code pénal, à savoir, un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. Les exceptions légales sont celles prévues à l'article 226-14 du code pénal, à savoir dans les cas où la loi impose ou autorise la révélation du secret, et à l'article L.612-17 II du CMF. Ces dernières exceptions concernent les communications :

- à l'autorité judiciaire agissant dans le cadre soit d'une procédure de liquidation judiciaire ouverte à l'égard d'une personne soumise au contrôle de l'ACP, soit d'une procédure pénale,
- aux juridictions administratives saisies d'un contentieux relatif à l'activité de l'ACP,
- à une commission d'enquête parlementaire,
- ou à la Cour des comptes, dans le cadre des contrôles que la loi lui confie.

1574. L'article L.612-19 dispose en outre que le personnel des services de l'ACP est soumis aux règles de déontologie arrêtées par le collège sur proposition du secrétaire général en tenant compte des règles de déontologie applicables aux agents de la Banque de France, en application de l'article L.612-15 al.3 du CMF. En tant que de besoin, à raison de leur participation aux fonctions de la Banque de France, ils peuvent être soumis à celles des statuts de la Banque de France. De plus, l'article R.612-25 dispose que nul ne peut effectuer un contrôle s'il a fait l'objet de l'une des condamnations mentionnées au II de l'article L. 500-1, à savoir les condamnations en raison desquelles il est également interdit de diriger, gérer, administrer ou être membre d'un organe collégial de contrôle d'un organisme financier ou d'exercer une activité financière soumise à autorisation.

1575. Il est à noter que l'article 112-1 du statut du personnel de la Banque de France interdit à ses agents de prendre ou recevoir une participation ou quelque intérêt ou rémunération que ce soit par travail ou conseil, dans une entreprise publique ou privée, industrielle, commerciale ou financière, sauf dérogation accordée par le Gouverneur. En outre, l'article 432-13 du code pénal punit de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende, le fait, par une personne ayant été chargée, en tant que fonctionnaire ou agent d'une administration publique, d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée, de prendre ou recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans l'une de ces entreprises avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ces fonctions. De plus, le code de déontologie financière de la Banque de France comporte notamment des dispositions applicables aux agents susceptibles de détenir des informations privilégiées, en application desquelles ces agents ne peuvent détenir aucun titre ouvrant un droit sur le capital ou les résultats des entreprises soumises au contrôle de la CB (cette interdiction ne s'appliquant pas aux opérations effectuées par l'intermédiaire d'un organisme de gestion collective ou par un tiers professionnel dans le cadre d'un mandat général de gestion). Le respect de ces dispositions par les agents de la Banque de France affectés à l'exercice des missions de contrôle de la CB fait l'objet de vérifications régulières. Des règles de déontologie similaires sont applicables au personnel issu de l'ACAM.

1576. Les membres, les personnels et préposés de l'AMF ainsi que les experts nommés dans les commissions consultatives sont tenus au secret professionnel (L. 621-4 II), à peine des sanctions pénales prévues à l'article 226-13 du code pénal (Article L 642-1: 1 an d'emprisonnement et 15 000 EUR d'amende). Ce secret n'est toutefois pas opposable à l'autorité judiciaire agissant dans le cadre soit d'une procédure pénale, soit d'une procédure de liquidation judiciaire ouverte à l'égard d'une personne mentionnée au II de l'article L. 621-9. Dès leur premier entretien de recrutement, les candidats à un emploi à l'AMF sont informés de manière précise des règles de déontologie et de confidentialité de l'Institution (déontologie financière à l'entrée, secret professionnel, devoir d'alerte, déontologie à la sortie en cas d'activité privée). Lorsque le recrutement est confirmé, un extrait de casier judiciaire n°3 est demandé à l'administration et le règlement intérieur de l'Autorité est joint à la lettre de confirmation envoyée au collaborateur. Les annexes I et III traitent respectivement de la déontologie financière et de la déontologie au regard de l'exercice d'une activité privée et un de ses chapitres est essentiellement axé sur le comportement général des salariés. Complémentairement à ce cadre général applicable à tous les membres du personnel, l'article R. 621-33 du code monétaire et financier prévoit des dispositions plus sévères en ce

qui concerne les personnes habilitées ou désignées pour effectuer une enquête ou un contrôle. Ces personnes ne peuvent :

- avoir fait l'objet de l'une des condamnations mentionnées à l'article L. 500-1.
- avoir exercé une activité professionnelle au cours des trois années précédentes au sein d'une personne morale sujet de l'enquête ou du contrôle.

1577. Le Secrétaire Général doit en outre s'assurer que la personne pressentie pour effectuer une enquête ou un contrôle n'est pas susceptible d'être en conflit d'intérêts avec la personne appelée à être l'objet de la mission de contrôle ou d'enquête. A cette fin, le Secrétaire Général lui demande de l'informer de l'ensemble des relations professionnelles qu'elle a eues avec la personne appelée à être l'objet de la mission, au cours des trois années précédentes. Le Secrétaire Général ne peut lui confier une mission si, au cours de la période considérée, elle a contrôlé ou conseillé les personnes concernées sur les services ou transactions en cause.

1578. *Conclusion.* Les règles de secret professionnel et de déontologie apparaissent suffisantes et en adéquation avec les normes du GAFI.

1579. *Formation.* Sur le plan de la formation, tout agent nouvellement recruté au SGCB suit une formation d'intégration, qui comporte un module relatif à la LAB/CFT. Par ailleurs, des formations spécifiques en la matière sont offertes aux agents, en particulier les contrôleurs permanents et les contrôleurs sur place. Les évolutions des textes et du QLB donnent lieu à des séances de formation générale²²³.

1580. Les questions couvertes par la formation dispensée portent sur la définition des infractions constitutives d'opérations de blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, sur les dispositifs préventifs et répressifs de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ainsi que sur le rôle de la CB et de la cellule de renseignement financier chargée du traitement des déclarations de soupçon (Tracfin). Les principes du contrôle sur place, les principaux points de contrôle ainsi que les modalités pratiques de contrôle, font également l'objet de présentations. Dans le cadre de réunions mensuelles, une présentation de la jurisprudence de la CB et des évolutions réglementaires est faite aux inspecteurs de la délégation au contrôle sur place de la Banque de France, agissant pour le compte de la CB. Par ailleurs, les contrôleurs permanents disposent d'une note des méthodes relative à la vérification de la conformité du dispositif de prévention du blanchiment de capitaux, régulièrement mise à jour. La mise à jour relative à l'application du nouveau dispositif LAB/CFT était en cours de finalisation au moment de la rédaction de ce rapport.

²²³ En particulier, plusieurs séries de formations ont été organisées par le SDLABCI durant les mois de mars, avril et mai 2010, en vue de présenter le nouveau dispositif issu de la transposition de la troisième directive blanchiment en droit interne à plus de 150 personnes. Par ailleurs, des formations particulières prévues pour les agents du contrôle permanent, en vue de leur permettre de contribuer au mieux au dépouillement et au traitement (lettres de suite) des réponses au nouveau questionnaire annuel QLB, ont eu lieu en mai et juin 2010, suite à la révision par la CB de l'instruction n°2000-09. Par ailleurs, les formations relatives au contrôle interne sont également l'occasion de présenter les dispositions s'appliquant en matière LCB FT (par exemple, une formation a été dernièrement organisée le 20 septembre 2010).

1581. Sur le plan de la formation des agents de l'ACAM, sa cellule anti-blanchiment a régulièrement organisé des formations visant à préparer au mieux les personnes chargées du contrôle sur place et du contrôle permanent dans le domaine LAB/CFT. Une formation générale est ainsi délivrée chaque année dans cette matière à tout nouveau membre du personnel de l'ACAM. De plus, les connaissances des collaborateurs de l'ACAM sont régulièrement mises à jour et perfectionnées, au gré des évolutions réglementaires en la matière. En outre, un groupe méthodologique composé de commissaires contrôleurs appartenant à chaque brigade de contrôle se réunit régulièrement pour faire le point sur l'évolution de la réglementation et son application. Créé en 2007, ce groupe s'est réuni depuis à huit reprises. Il est également un vecteur d'information et de formation des collaborateurs.

1582. Les personnels des autorités de contrôle du secteur financier bénéficient d'actions de formation à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Dans le cadre de sa politique de formation de ses personnels, l'AMF a organisé un certain nombre de formations sur le thème de la lutte contre le blanchiment qui ont été suivies par les collaborateurs de l'AMF, en interne et à l'externe, depuis 2004.

1583. *Conclusion.* Les moyens mis à la disposition du personnel de l'ACP et de l'AMF en matière de formation sur les questions de LAB/CFT semblent adéquats. Il semble néanmoins que les autorités devraient poursuivre les efforts entamés en 2010 afin que le personnel (notamment de contrôle) s'approprie tout à fait les changements relativement importants intervenus dans la législation anti-blanchiment et contre le financement du terrorisme en 2009.

1584. *Conclusion sur la conformité avec la Recommandation 30 (autorités de contrôle).* Les autorités de contrôle désignées semblent disposer d'une autonomie opérationnelle suffisante (*cf. infra* le principe d'indépendance de l'AMF par rapport aux acteurs du marché et les normes professionnelles) et les normes de confidentialité sont adéquates. L'ACAM ne disposait pas de moyens suffisants pour l'accomplissement de ces missions. Dans ce contexte, il est essentiel que l'ACP soit dotée de personnel suffisant pour ses missions de contrôle, y compris dans le secteur assurantiel. Cette remarque vaut également pour l'AMF. Des efforts de formation en matière de LAB/CFT doivent être poursuivis (*cf. section 7* pour la conformité globale de la France avec la Recommandation 30).

Pouvoirs et sanctions (Rec. 29 et 17)

Recommandation 29

1585. La Commission bancaire et l'ACAM disposaient de pouvoirs de mener des contrôles, y compris sur place, afin de vérifier que les établissements assujettis à leur surveillance respectent leurs obligations en matière de LAB/CFT, et ce conformément à l'article L.561-36 I du CMF. Il en est de même de l'AMF et de l'ACP. Les pouvoirs de contrôle de ces autorités consistent à la fois en des contrôles sur pièces (ou contrôle permanent) et des contrôles sur place.

La Commission Bancaire (CB) – pouvoirs de contrôle, y compris de conduire des inspections (C.29.1 et C.29.2)

1586. L'article L 613-6 du CMF précisait les modalités essentielles de l'exercice de ses missions de contrôle. Cette disposition légale prévoyait en effet que la CB délibère périodiquement du programme de contrôle sur place, et que le SGCB effectue des contrôles sur pièces et sur place.

Le contrôle permanent

1587. Tous les établissements soumis au contrôle de la CB étaient soumis à un contrôle systématique en matière de LAB/CFT. Ce contrôle associait un contrôle sur pièces systématique, complété dans les cas pertinents et sur la base des résultats du contrôle permanent, par des contrôles sur place approfondis. Le contrôle permanent incluait systématiquement un volet LAB/CFT au sein du contrôle prudentiel des organismes financiers. Il reposait notamment sur des contacts suivis avec les responsables des établissements, sur l'analyse des rapports de contrôle interne remis chaque année par les établissements et, le cas échéant, des rapports d'audit interne et des procédures internes adoptées par l'établissement, des réunions régulières avec les organismes financiers (soit dans le cycle régulier avec chaque établissement, soit à la demande expresse du secrétariat général de la Commission bancaire), et dans certains cas des visites sur place. Depuis 2000, le contrôle permanent se fondait en outre tout particulièrement sur l'examen systématique des réponses apportées par les établissements de crédit et les entreprises d'investissement (hors SGP) au questionnaire relatif à la lutte contre le blanchiment des capitaux (QLB). L'ACP reprend et développe le contrôle permanent mis en place antérieurement par la CB.

1588. Le QLB est composé d'environ 120 questions. Ce document déclaratif, qui doit être signé par un des dirigeants responsables, permet notamment de disposer d'éléments pour apprécier la pertinence des procédures et des outils de détection mis en œuvre au sein des établissements ainsi que la cohérence des systèmes de contrôle interne et la régularité des audits effectués par l'établissement, en sus d'éléments statistiques portant sur le nombre de DS effectuées. Une mise à jour du QLB a ainsi été effectuée à la fin 2009 pour intégrer l'ensemble des textes légaux et réglementaires adoptés en 2009. Un nouvel ensemble de questions relatives aux virements et aux paiements de couverture y a en outre été introduit. Un questionnaire spécifique a été mis en place pour les établissements de paiement (Instruction n°2010-08 de la Commission bancaire du 8 mars 2010). Un questionnaire spécifique ainsi qu'un canevas de rapport de contrôle interne a également été élaboré pour les succursales européennes d'entreprises d'investissement (instruction n°2010-07 du 8 mars 2010 modifiant l'instruction n°2000-09).

1589. Outre les questionnaires blanchiment, les services de contrôle étudient systématiquement les rapports de contrôle interne remis annuellement par chaque établissement de crédit, entreprise d'investissement (et établissement de paiement). Ces rapports décrivent les différents risques encourus dans le cadre de leur activité, y compris les risques en matière de BC/TF, les conclusions des missions d'audit interne, les mesures prises afin de mettre un terme aux déficiences identifiées. A cet égard, ces rapports doivent établir une description à jour de la classification des risques BC/FT, ainsi qu'une présentation des analyses sur lesquelles cette classification est fondée. Chaque année, l'autorité de contrôle adresse aux établissements financiers un canevas de rapport de contrôle interne, précisant les attentes des autorités en la matière (désormais l'ACP).

Le contrôle sur place

1590. La Commission bancaire a conçu un dispositif de contrôle qui comporte de manière coordonnée une articulation entre le contrôle permanent sur pièces et le contrôle sur place. Les missions d'inspection sur place sont en effet décidées par le collège de la Commission bancaire à la suite des propositions des services de contrôle sur pièces qui ciblent notamment les établissements (sur la base des différentes informations mentionnées ci-dessus) qui présentent les profils de risque les plus dégradés, tout en prenant en compte l'ensemble des informations détenues par le contrôle permanent données (entretiens, suites données au dernier contrôle sur place). A cet égard, les contrôles sur pièces permettent d'adapter le nombre de contrôles sur place dans les établissements.

1591. Les contrôles sur place, y compris en matière de LAB/CFT, étaient conduits au sein des institutions financières relevant des compétences de la CB par des inspecteurs de la délégation au contrôle sur place de la Banque de France, agissant pour le compte de la Commission bancaire, en exécution du programme des contrôles délibéré par la CB conformément à l'article L613-6 du CMF. Les contrôles relatifs au dispositif de LAB/CFT avaient lieu soit lors d'enquêtes générales (ces enquêtes concernent les dispositions prudentielles ainsi que, systématiquement, les dispositions LAB/CFT ; ce type d'enquêtes concerne en général les établissements de petite et moyenne taille), soit lors d'enquêtes spécifiques LAB/CFT pour un établissement déterminé ou des enquêtes thématiques portant sur plusieurs établissements (par exemple : enquêtes thématiques sur les problématiques de gel des avoirs ; enquêtes sur les zones off shore et la gestion de fortune). Les contrôles sur place donnaient lieu à la rédaction d'un rapport d'enquête dont l'analyse par le Secrétariat général de la CB pouvait conduire, selon la nature des constats, soit à l'envoi d'une lettre de suite, relevant les insuffisances constatées et demandant que les mesures correctrices nécessaires soient prises dans un délai déterminé, soit à l'ouverture d'une procédure disciplinaire par la Commission.

1592. En matière de LAB/CFT, les enquêtes sur place de la CB comportaient des vérifications par sondage sur les dossiers de la clientèle et les opérations, un examen de la qualité de l'organisation, des moyens humains, des outils notamment informatiques, des procédures et du dispositif de contrôle interne permanent et périodique en matière de LAB/CFT. Ces contrôles étaient conduits dans le cadre d'une méthodologie définie par les inspecteurs de la délégation au contrôle sur place.

Contrôle des changeurs manuels

1593. Comme à l'égard des autres institutions financières relevant de ses compétences (cf. supra), les actions de contrôle de ces professionnels décidées par la CB étaient menées par son Secrétariat général. Les changeurs manuels inscrits au programme annuel d'enquêtes sur place sont ciblés par le service en charge de leur contrôle permanent (au vu notamment du chiffre d'affaires, des risques géographiques et de toutes les informations disponibles, notamment de la part de Tracfin, des Douanes et d'autres administrations). Les missions sur place sont effectuées soit par la délégation au contrôle sur place de la Commission bancaire, soit par des agents des douanes. En effet, conformément aux articles L.520-6 et L.520-7 du CMF, les agents des douanes étaient et demeurent habilités à rechercher et constater pour le compte de la CB (et aujourd'hui de l'ACP) les manquements des changeurs manuels aux règles relatives à la LAB/CFT qui leur sont applicables. Les agents des douanes habilités à effectuer ces recherches et à établir ces constats pour le compte de la CB (et aujourd'hui l'ACP) ont aussi accès aux locaux des professionnels concernés et peuvent échanger les informations nécessaires à ces contrôles avec l'ACP. Les contrôles par les Douanes sont effectués sur place, dans les locaux professionnels durant les heures d'activité professionnelle. Les agents peuvent exiger la communication de tous les registres et tous les documents professionnels que les changeurs manuels sont tenus d'établir en vertu de la réglementation. Ils peuvent également se faire délivrer copie de ces documents, procéder au contrôle de caisse et auditionner les changeurs manuels dans le but de recueillir tous renseignements et justifications utiles à l'exercice de leur mission de contrôle (article L.520-7 du CMF).

L'ACAM – pouvoirs de contrôle, y compris de conduire des inspections (C.29.1 et C.29.2)

Le contrôle permanent

1594. D'une manière générale, l'ACAM assumait ses responsabilités de contrôle permanent des organismes relevant de ses compétences sur la base de toute information utile lui parvenant ainsi qu'à l'occasion de réunions avec les dirigeants et services des entreprises contrôlées. Le contrôle permanent était exercé, au sein des brigades de contrôle, par les commissaires contrôleurs des assurances. En ce qui

concerne spécifiquement les questions relatives à la LAB/CFT, la cellule anti- blanchiment centralisait pour le compte de l'ACAM le travail de contrôle permanent et d'enquêtes sur place réalisés en cette matière. Le contrôle permanent LAB/CFT visait à rassembler sur chacun des organismes assujettis entreprises d'assurance et mutuelles pratiquant l'assurance vie ainsi que les institutions de prévoyance un ensemble d'informations relatif à l'organisation de leur dispositif de lutte contre le blanchiment. En particulier le questionnaire spécifique relatif à la LAB/CFT qui a été adressé en 2007 et 2008 à tous les organismes a permis d'apprécier les moyens mis en œuvre dans ce cadre. Depuis, chaque dossier a été enrichi des nombreuses d'autres informations reçues des organismes (feuille de questionnaires, lettres de suites, réponses aux lettres de suite et engagements pris par les organismes pour renforcer leur dispositif, rapport de contrôle interne, documents reçus lors des visites sur place ou des convocations dans les locaux de l'autorité, base de renseignement des déclarants et correspondants Tracfin, etc.). Tous ces documents sont à la disposition de chacune des brigades pour les organismes qui les concernent.

Le contrôle sur place

1595. A l'instar du contrôle permanent de l'ACAM, les contrôles anti-blanchiment étaient réalisés sur place par les commissaires contrôleurs des assurances ou par des agents de la cellule anti blanchiment habilités par le Collège. En matière de contrôle sur place, la cellule anti-blanchiment de l'ACAM collaborait avec les brigades de contrôle pour réaliser des contrôles sur place spécifiques et veiller à l'amélioration et au déploiement des procédures de LAB/CFT mises en œuvre par l'organisme. Les contrôles sur place en matière LAB/CFT visaient à évaluer l'organisation et les moyens mis en œuvre par les organismes assujettis et à mesurer la robustesse de leur dispositif à satisfaire à leurs obligations de vigilance et déclaratives, à travers des requêtes précises sur des dossiers individuels. Concrètement ils comportaient systématiquement des vérifications par sondage sur les dossiers de la clientèle et les opérations, un examen de la qualité de l'organisation, des procédures et du dispositif de contrôle interne permanent et périodique en matière de LAB/CFT.

L'ACP – pouvoirs de contrôle, y compris de conduire des inspections (C.29.1 et C.29.2)

1596. Par application de l'article L.612-23 du CMF, le secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel organise les contrôles sur pièces et sur place. Conformément à l'article R.612-22 du CMF, les contrôleurs appelés à exercer une mission de contrôle permanent sont accrédités auprès des personnes soumises à leur contrôle. Ils peuvent à toute époque de l'année vérifier sur pièces et sur place toutes les opérations de ces personnes. En outre, lorsqu'il décide de diligenter une mission de contrôle sur place, le secrétaire général délivre une lettre de mission précisant l'objet de la mission de contrôle et désignant le ou les contrôleurs qui en sont chargés. Cette lettre doit être présentée à la personne contrôlée en réponse à toute demande.

1597. Le secrétaire général recourt aux membres du personnel de l'ACP pour procéder aux missions de contrôle. Cependant, l'article L.612-23 du CMF autorise le Secrétaire général à recourir à des corps de contrôle extérieurs, des commissaires aux comptes, des experts ou à des personnes ou autorités compétentes pour procéder aux contrôles, dans les conditions précisées à l'article R.612-24 du CMF.

1598. L'ACP a pleinement succédé à la CB et l'ACAM en ce qui concerne les pouvoirs de contrôle des organismes assujettis, tant sur pièces que sur place. Pour le secteur banque, le contrôle permanent est assuré par les directions du contrôle et le contrôle sur place par la DCP. Pour le secteur assurance, le contrôle permanent et sur place est assuré par les directions de contrôle, appuyées d'une mission blanchiment qui assure également des missions de contrôle sur place en matière spécifiquement de LAB/CFT.

Contrôle des changeurs manuels

1599. Aucune modification substantielle n'affecte le contrôle des changeurs manuels, l'ACP se substituant simplement à la CB dans l'exercice de cette compétence de contrôle, et pouvant toujours recourir aux services de la DGDDI pour mener à bien des enquêtes.

Compétences et pouvoirs de contrôle dans les territoires situés en outre-mer

1600. En vertu des articles L.746-2 I, L. 756-2 I et L. 766-2 I du CMF, l'ensemble des dispositions du chapitre II du titre I^{er} du livre VI, qui concernent l'ACP²²⁴, sont d'application en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

1601. Toutefois, s'agissant de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, le CMF tient compte des règles particulières qui régissent le secteur des assurances sur ces territoires. Dès lors, en ce qui concerne les entreprises du secteur des assurances et les intermédiaires en assurances qui y sont établis, les compétences de contrôle de l'ACP sont limitées au contrôle du respect des dispositions du CMF en matière de LAB/CFT (titre VI du livre V du CMF). Les modalités de fixation de leur contribution aux frais de contrôle sont adaptées en conséquence (le montant de la contribution aux frais de contrôle de l'ACP comprend uniquement les frais liés au contrôle du respect des obligations relatives à la LAB/CFT). De plus, certaines références contenues dans ces dispositions sont adaptées pour tenir compte des dispositions ayant le même objet qui sont applicables localement (ce renvoi aux dispositions applicables localement permet à l'ACP de contrôler le respect des obligations LAB/FT par les organismes d'assurance agréés dans ces collectivités, dont le régime juridique relève des autorités locales).

L'AMF – pouvoirs de contrôle, y compris de conduire des inspections (C.29.1 et C.29.2)

Le contrôle permanent

1602. Le contrôle sur pièces répond à la volonté de l'AMF de couvrir la totalité de la population soumise à son contrôle, de s'assurer une meilleure réactivité lorsque cela est nécessaire. Le contrôle sur pièces peut intervenir périodiquement, ou de façon inopinée. Il se fonde sur le pouvoir de l'AMF de demander aux organismes soumis à son pouvoir de contrôle de lui communiquer toutes informations ou tous documents qui sont utiles à l'exercice du contrôle. Il s'appuie également sur les rapports spécifiques transmis par les RCCI (responsables de la conformité et du contrôle interne) annuellement. Chaque année, dans les rapports fournis par les RCCI, figurent des questions sur la mise en œuvre des prescriptions en matière de LAB/CFT. Le traitement de ces rapports permet d'élaborer des statistiques de conformité. Dans cette optique, le service du contrôle a élaboré un système de scoring mettant en œuvre une approche par les risques permettant d'évaluer le degré de conformité au référentiel réglementaire en vigueur dans les établissements contrôlés. Lors des contrôles sur pièces, l'AMF vérifie et examine notamment (1) les procédures de connaissance des clients (KYC) leur mise à jour et les procédures de commercialisation ; (2) les listes de comptes clients et les opérations attachées aux comptes présentant des caractères inhabituels par sondages dans les institutions financières contrôlées (3) les instruments financiers dans lesquels l'institution financière contrôlée investit pour propre compte et/ou pour compte de tiers, etc.

²²⁴ Exception faite du contrôle du respect par les personnes soumises au contrôle de l'ACP des règles destinées à assurer la protection de leur clientèle, résultant notamment de toute disposition législative et réglementaire ou des règles de bonne pratique de leur profession, et des dispositions en lien avec les compétences des autorités de la concurrence.

Le contrôle sur place

1603. L'article L.621-9 du CMF prévoit que l'AMF exécute en outre sa mission par la voie de contrôles sur place. Les modalités de ces contrôles sont précisées par le RGAMF. Les contrôles sont généralement conduits par les inspecteurs du service du contrôle de l'Autorité des marchés financiers (SCPIM) au nombre d'une vingtaine. Des missions de contrôle peuvent cependant aussi être déléguées, sous la responsabilité de l'AMF, à des cabinets d'experts, à la CB/ACP, ou encore à des délégations régionales de la Banque de France (*article L. 621-9 II et article L. 621-9-2 2° du CMF*). Dans le cadre des contrôles sur place, un ordre de mission est délivré par le secrétaire général de l'AMF aux personnes qu'il charge du contrôle, mentionnant notamment l'entité ou la personne à contrôler, l'identité du chef de mission, et l'objet de la mission. Les personnes en charge du contrôle indiquent à la personne contrôlée la nature des renseignements, documents et justifications dont la communication est demandée. Les inspecteurs peuvent également procéder à la vérification des informations transmises par confrontation avec des informations recueillies auprès de tiers ; et entendre toute personne agissant pour le compte ou sous l'autorité de la personne contrôlée et susceptible de leur fournir des informations qu'elles estiment utiles à leur mission (*article 143-3 alinéa 1, 2 & 3 du RGAMF*).

1604. L'AMF n'a conduit aucun contrôle sur place dans les territoires situés en outre-mer. Elle indique avoir délégué, à l'occasion de l'adoption de la loi de régulation bancaire et financière, le contrôle sur place des obligations professionnelles des cinquante conseillers en investissements financiers domiciliés en outre-mer aux agences de l'IEDOM et de l'IEOM ²²⁵(*cf. infra*).

1605. *Conclusion sur la conformité avec les critères 29.1 et 29.2.* L'ensemble des autorités de supervision en charge du contrôle du respect des normes de LAB/CFT dispose de pouvoirs nécessaires pour conduire de tels contrôles. Dans tous les cas, les inspections conduites sur place comportent l'examen des procédures, livres et pièces qui contribuent à la LAB/CFT. Des vérifications par sondage des dossiers clientèle ont également lieu. Les critères 29.1 et 29.2 sont remplis.

L'ACP – pouvoirs d'exiger la production de pièces et autres documents (C.29.3 et C.29.3.1)

1606. Précédemment, la CB et l'ACAM disposaient déjà des pouvoirs nécessaires pour exiger la production de l'ensemble des pièces, documents ou informations nécessaires à l'exercice de leurs contrôles.

1607. L'ACP dispose également du pouvoir d'obtenir des entreprises soumises à ses compétences de contrôle toutes informations nécessaires à l'exercice de sa mission. Elle détermine la liste, le modèle, la fréquence et les délais de transmission des documents et informations qui doivent lui être remis périodiquement. Son Secrétaire général peut, en outre, demander aux personnes soumises à son contrôle tous renseignements, documents, quel qu'en soit le support, et en obtenir la copie, ainsi que tous éclaircissements ou justifications nécessaires à l'exercice de sa mission. Il peut demander à ces personnes la communication des rapports des commissaires aux comptes et, d'une manière générale, de tous documents comptables dont il peut, en tant que de besoin, demander la certification. Le Secrétaire général peut également convoquer et entendre toute personne soumise à son contrôle ou dont l'audition est nécessaire à l'exercice de sa mission de contrôle (Art. L. 612-24 du CMF). En cas de méconnaissance d'une obligation de déclaration ou de transmission d'états, de documents ou de données demandés par le

²²⁵ L'IEOM et l'IEDOM ne disposent d'aucun pouvoir ; ils se voient juste déléguer des missions de contrôle sur place par l'AMF, à l'image de ce qui se fait en métropole avec le réseau de succursales de la Banque de France.

secrétaire général ou une des formations de l'Autorité, l'ACP peut prononcer une injonction assortie d'une astreinte dont elle fixe le montant et la date d'effet (Art. L. 612-25 du CMF).

1608. En complément de ces dispositions légales, la partie réglementaire du CMF contient des dispositions qui précisent les modalités de mise en œuvre de ce droit à l'information de l'ACP. Il y est ainsi précisé que les personnes en charge des contrôles peuvent se faire communiquer, vérifier sur pièces et sur place tous les livres, registres, contrats, bordereaux, procès-verbaux, pièces comptables ou documents relatifs à la situation de la personne contrôlée et à toutes les opérations qu'elle pratique. Ils peuvent en obtenir copie, éventuellement sous forme électronique, et procéder à leurs vérifications en ayant accès aux outils et aux données informatiques utilisés par la personne contrôlée. Celle-ci doit mettre à la disposition des personnes en charge des contrôles tous les documents nécessaires aux opérations de contrôle, ainsi que le personnel qualifié pour leur fournir les renseignements nécessaires (Art. R. 612-26 du CMF).

1609. Les mesures de police administrative que peut prendre l'ACP sont définies aux articles L. 612-31 et suivants du CMF. On relèvera notamment que l'ACP peut mettre en demeure toute personne soumise à son contrôle de prendre, dans un délai déterminé, toutes mesures destinées à sa mise en conformité avec les obligations au respect desquelles l'ACP a pour mission de veiller, ce qui inclut les obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme articles (article L.612-31 du CMF). L'ACP peut également exiger de toute personne soumise à son contrôle qu'elle soumette à son approbation un programme de rétablissement comprenant toutes les mesures appropriées en vue, notamment, d'améliorer ses méthodes de gestion ou assurer l'adéquation de son organisation à ses activités ou à ses objectifs de développement (Article L. 612-32 du CMF). Le cas échéant, peut désigner de sa propre initiative un administrateur provisoire auprès d'une personne qu'elle contrôle, auquel sont transférés tous les pouvoirs d'administration, de direction et de représentation de la personne morale, lorsque la gestion de l'établissement ou de l'entreprise ne peut plus être assurée dans des conditions normales ou en cas de suspension d'un ou plusieurs dirigeants de la personne contrôlée (article L. 612-34 du CMF).

1610. *Conclusion.* Tout comme la CB et l'ACAM antérieurement à la réforme, l'ACP dispose des pouvoirs qui lui sont nécessaires pour s'acquitter de sa mission de contrôle du respect par les professions financières de leurs obligations en matière de LAB/CFT.

L'AMF – pouvoirs d'exiger la production de pièces et autres documents (C.29.3 et C.29.3.1)

1611. L'article 143-1 du RGAMF précise que, pour s'assurer, notamment, de la conformité de l'activité des organismes financier qui relèvent de ses compétences aux obligations professionnelles résultant des lois, des règlements et des règles professionnelles qu'elle a approuvées, l'AMF effectue des contrôles sur pièces et sur place dans les locaux à usage professionnel de ces entités ou personnes. Elle peut se faire communiquer aux fins de contrôle par les personnes concernées tous renseignements, documents, justifications, quel qu'en soit le support et leur ordonner, moyennant une confirmation écrite, la conservation de toute information, quel qu'en soit le support, pour la durée qu'elle détermine (*article 143-2 du règlement*).

1612. Les personnes chargées d'effectuer, sur ordre la mission du secrétaire général, une mission de contrôle sur place indiquent à l'entité ou à la personne contrôlée la nature des renseignements, documents et justifications dont la communication est demandée. Elles peuvent entendre toute personne agissant pour le compte ou sous l'autorité de la personne contrôlée et susceptible de leur fournir des informations qu'elles estiment utiles à leur mission. Elles peuvent procéder à la vérification des informations transmises par confrontation avec des informations recueillies auprès de tiers (*article 143-3 du RGAMF*).

1613. D'une manière générale, les personnes contrôlées sont tenues d'apporter leur concours au contrôle avec diligence et loyauté. Elles ne doivent dès lors pas faire obstacle aux investigations menées ni communiquer des renseignements inexacts. Néanmoins, lorsque des obstacles ont été mis au bon déroulement des contrôles de l'AMF, mention en est faite dans le rapport de contrôle ou dans un rapport spécifique relatant ces difficultés (*article 143-4 du règlement général de l'Autorité des marchés financiers*). L'obstruction au contrôle est sanctionnée pénalement d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 300 000 EUR (*article L. 642-2 du CMF*).

1614. *Conclusion sur la conformité avec les critères 29.3 et 29.3.1.* L'ACP (et anciennement la CB et l'ACAM) comme l'AMF disposent de pouvoirs nécessaires pour exiger la production de pièces et toute autre documentation à l'occasion de leurs différents contrôles. De plus, les pouvoirs de production de pièces de ces autorités administratives de contrôle du secteur financier sont des pouvoirs propres et ne sont pas conditionnés à l'obtention d'une décision d'une autorité judiciaire. Les critères 29.3 et 29.3.1 sont remplis.

Recommandation 17

L'ACP – autorité habilitée à appliquer des sanctions et procédures de sanctions existantes (C.17.2)

1615. *Remarque préliminaire concernant le pouvoir de sanction dont disposait la CB.* Il convient de mentionner les conséquences de l'arrêt prononcé le 11 juin 2009 par la Cour européenne des droits de l'homme statuant sur la demande de la S.A. Dubus, entreprise d'investissement de droit français que la CB a sanctionné d'un blâme par une décision du 8 octobre 2001. En juillet 2003 le Conseil d'État français a rejeté le pourvoi formé par Dubus S.A. à l'encontre de la sanction qui lui avait été infligée. L'entreprise d'investissement ayant alors porté la contestation devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme. Cette dernière a conclu à l'unanimité, dans son arrêt du 11 juin 2009, à la violation de l'article 6 § 1^{er}, (droit à un procès équitable) de la Convention européenne des droits de l'homme, au motif que la procédure disciplinaire ouverte par la CB à l'encontre de la société requérante pouvait légitimement être perçue par cette dernière comme entachée d'un manque d'indépendance et d'impartialité (grief de partialité "subjective").

1616. Dans sa motivation, la Cour souligne l'imprécision des textes qui régissaient la procédure devant la CB, et note le manque de distinction claire entre les fonctions de poursuite, d'instruction et de sanction dans l'exercice de son pouvoir juridictionnel. Si le cumul des fonctions d'instruction et de jugement n'est pas en soi incompatible avec le respect de l'impartialité, il est subordonné à l'absence de « pré-jugement » de la part de la Commission. La Cour, en accord avec le Conseil d'État français, ne remet pas en cause la faculté d'auto-saisine de la CB, mais elle souligne la nécessité de l'encadrer davantage pour ne pas donner l'impression d'une culpabilité établie dès l'ouverture de la procédure disciplinaire. Or, la Cour note que la requérante a raisonnablement pu avoir l'impression que, dans la procédure litigieuse, ce sont les mêmes personnes qui l'ont poursuivie et jugée, et douter de la décision de la Commission, qui dans la confusion de ses rôles, décida de sa mise en accusation, lui signifia les griefs à son encontre et la sanctionna. La Cour observe que le rôle du secrétaire général de la Commission a participé à la confusion. En effet, le secrétariat général effectue les contrôles administratifs sur instruction de la Commission, qui déclenchent le cas échéant la procédure disciplinaire. Il répond ensuite aux observations de la partie poursuivie, intervenant ainsi dans la procédure juridictionnelle. Enfin, c'est au nom de la Commission, qui au final prononce la sanction, que l'inspection a été diligentée. La Cour considère ainsi que l'argument de la séparation organique au sein de la CB – qui conférerait une autonomie effective de la procédure disciplinaire par rapport au contrôle administratif – avancé par le gouvernement français n'est pas convaincant. La Cour conclut donc à la violation de l'article 6 § 1 au motif que les doutes de la société Dubus S.A. quant à l'indépendance et l'impartialité de la Commission étaient objectivement fondés du fait

de l'absence de distinction claire entre ses différentes fonctions. Il est à souligner que l'arrêt de la CEDH ne se fonde pas sur le constat d'une partialité « objective » de l'autorité ayant prononcé la sanction, mais sur le constat de sa partialité « subjective », c'est-à-dire sur la perception que pouvait légitimement avoir la personne concernée que la procédure de sanction conduite à son encontre ne l'était pas avec toute l'objectivité requise au regard des exigences d'un procès équitable au sens de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme.

1617. Cette décision juridictionnelle, qui lie l'État français, imposait aux autorités françaises de revoir la procédure de sanction par la CB. Dans un premier temps, et afin d'éviter d'entacher identiquement les procédures en cours d'un vice au regard de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme, la CB a tenu compte de l'arrêt susdit en veillant à ce que la composition du Collège soit différente aux différentes étapes de la procédure de sanction, en appelant à y siéger en tant que de besoin ses membres effectifs et ses membres suppléants, de manière à ce que la composition du collège en formation de jugement soit différente de la formation du collège ayant décidé l'ouverture de la procédure. Dans un second temps, la réforme des autorités de contrôle ayant conduit à l'installation de l'ACP a profondément réformé la procédure de sanction.

1618. *Procédure de sanctions de l'ACP.* L'une des innovations importantes de l'ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010 portant fusion des autorités d'agrément consiste dans la création, au sein de l'ACP, d'une Commission des sanctions distincte du collège pour connaître des procédures de sanction, et apporter de la sorte une réponse institutionnelle aux critiques formulées par la Cour Européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire Dubus à l'encontre de la procédure de sanction antérieurement en vigueur au sein de la CB (*cf. infra*).

1619. En vertu de l'article L.612-38 du CMF, lorsque l'une des formations du collège restreint ou l'un des sous-collèges sectoriels décide l'ouverture d'une procédure de sanction, son président notifie les griefs aux personnes concernées et transmet la notification des griefs à la commission des sanctions²²⁶. Celle-ci veille au respect du caractère contradictoire de la procédure. Elle procède aux communications et convocations à l'égard de toute personne visée par la notification de griefs. Toute personne convoquée a le droit de se faire assister ou représenter par un conseil de son choix. La commission des sanctions dispose des services de l'Autorité pour la conduite de la procédure. Le membre du collège désigné par la formation qui a décidé de l'ouverture de la procédure de sanction est convoqué à l'audience à laquelle il assiste sans voix délibérative. Il peut être assisté ou représenté par les services de l'Autorité. Il peut présenter des observations au soutien des griefs notifiés et proposer une sanction. La commission des sanctions peut également entendre tout agent des services de l'Autorité.

1620. Les règles à observer pour la conduite de la procédure de sanction sont détaillées aux nouveaux articles R.612-35 et suivants introduits dans la partie réglementaire du CMF par le décret n° 2010-217 du 3 mars 2010.

1621. S'agissant d'entreprises d'assurance et des intermédiaires en assurance établis en Nouvelle Calédonie et en Polynésie Française, des dispositions spécifiques sont prévues aux articles L. 746-2 et L. 756-2 du CMF en vue d'étendre à ces entreprises et à ces personnes les pouvoirs de sanction de l'ACP dans le cas de manquement à leurs obligations en matière de LAB/CFT. Une telle disposition spécifique n'était en revanche pas nécessaire en ce qui concerne ces mêmes entreprises et intermédiaires établis dans les îles

²²⁶ Depuis la loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010, la commission des sanctions désigne un rapporteur en son sein.

Wallis et Futuna, où le Code des assurances et le CMF leur est d'application, en ce compris l'ensemble des compétences de contrôle et de sanction de l'ACP.

L'AMF – autorité habilitée à appliquer des sanctions et procédures de sanctions existantes (C.17.2)

1622. Lorsque le Collège de l'AMF estime nécessaire de procéder à l'ouverture d'une procédure de sanction, il notifie les griefs aux personnes concernées, et transmet la notification des griefs au Président de la commission des sanctions (*article L621-15 I du CMF*). En vertu de l'article L. 621-2, IV, du CMF, la Commission des sanctions de l'AMF comprend douze membres :

- 1° Deux conseillers d'État désignés par le vice-président du Conseil d'État ;
- 2° Deux conseillers à la Cour de cassation désignés par le premier président de la Cour de cassation ;
- 3° Six membres désignés, à raison de leur compétence financière et juridique ainsi que de leur expérience en matière d'offre au public de titres financiers, d'admission d'instruments financiers aux négociations sur un marché réglementé et d'investissement de l'épargne dans des instruments financiers, par le ministre chargé de l'économie après consultation des organisations représentatives des sociétés industrielles et commerciales dont les titres font l'objet d'offre au public ou d'admission aux négociations sur un marché réglementé », des sociétés de gestion d'organismes de placements collectifs et des autres investisseurs, des prestataires de services d'investissement, des entreprises de marché, des chambres de compensation, des gestionnaires de systèmes de règlement livraison et des dépositaires centraux ;
- 4° Deux représentants des salariés des entreprises ou établissements prestataires de services d'investissement, des sociétés de gestion d'organismes de placements collectifs, des entreprises de marché, des chambres de compensation, des gestionnaires de systèmes de règlement livraison et des dépositaires centraux, désignés par le ministre chargé de l'économie après consultation des organisations syndicales représentatives.

1623. Aux termes de l'article L. 621-15 du CMF, la procédure de sanction est contradictoire. La commission des sanctions statue par décision motivée, hors la présence du rapporteur. Aucune sanction ne peut être prononcée sans que la personne concernée ou son représentant ait été entendu ou, à défaut, dûment appelé.

1624. Le principe d'indépendance de l'Autorité par rapport aux acteurs du marché est garanti par l'article L.621-4 du CMF et chapitre premier du titre I de règlement général de l'AMF qui imposent aux membres de l'Autorité des marchés financiers dans toutes ses formations (y compris ceux de la commission des sanctions) des règles déontologiques et des obligations évitant les conflits d'intérêts. Ces mêmes autorités signalent que ces règles ont été renforcées par l'introduction dans le RGAMF d'un article 111-5-1 visant les conflits d'intérêt résultant de liens familiaux. Celui-ci prévoit en effet que « *lorsque, au vu de l'ordre du jour du collège, d'une commission spécialisée, de la commission de sanctions ou d'une section de celle-ci, un membre de l'AMF constate qu'il ne peut délibérer à raison des fonctions, des mandats et des intérêts que détient son conjoint, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité, son concubin, ses parents ou alliés, il en informe le président de la formation concernée* ».

1625. *Conclusion sur la conformité avec le critère 17.2.* La France a désigné l'ACP et l'AMF comme autorités habilitées à appliquer des sanctions en cas de manquements aux obligations de LAB/CFT. Celles-ci ont à leur disposition des procédures de sanctions exhaustives et équilibrées. Le critère 17.2 est rempli.

La CB, l'ACAM et l'ACP – nature des sanctions disponibles (C.17.3, 17.4 et C.29.4)

1626. *Général.* Les sanctions pour défaut de vigilance en matière de LAB/CFT sont des sanctions disciplinaires prononcées par l'ACP ou par l'AMF. La loi ne définit pas de sanctions pénales sur ces aspects. En revanche, des sanctions pénales sont prononcées par le juge pénal pour commission d'un délit en matière de LAB/CFT.

1627. Les sanctions disciplinaires définies par le CMF peuvent être prononcées à l'encontre d'une entreprise visée au CMF dans les circonstances suivantes:

- elle a enfreint une disposition législative ou réglementaire au respect de laquelle l'Autorité a pour mission de veiller, en ce compris celles relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ou des codes de conduite homologués applicables à sa profession,
- elle n'a pas remis à l'Autorité le programme de rétablissement demandé,
- elle n'a pas tenu compte d'une mise en garde,
- elle n'a pas déféré à une mise en demeure ou n'a pas respecté les conditions particulières posées ou les engagements pris à l'occasion d'une demande d'agrément, d'autorisation ou de dérogation prévue par les dispositions législatives ou réglementaires applicables.

1628. *Sanctions disponibles.* Les sanctions disciplinaires à disposition de la CB, de l'ACAM et de l'ACP peuvent être schématisées comme suit :

CB	ACAM	ACP
<p><i>A l'égard des assujettis soumis au contrôle de la CB à l'exception des changeurs manuels l'une ou/et l'autre de ces sanctions :</i></p> <p>l'avertissement ;</p> <p>le blâme ;</p> <p>l'interdiction, à titre temporaire ou définitif, d'effectuer certaines opérations et toutes autres limitations dans l'exercice de l'activité ;</p> <p>la suspension temporaire de l'un ou plusieurs des dirigeants responsables avec ou sans nomination d'administrateur provisoire ;</p> <p>la démission d'office de l'une ou plusieurs de ces personnes avec ou sans nomination d'administrateur provisoire ;</p> <p>la radiation de l'établissement de crédit, de l'établissement de paiement, ou de</p>	<p><i>A l'égard des entreprises d'assurance, mutuelles et institutions de prévoyance l'une ou/et l'autre de ces sanctions :</i></p> <p>L'avertissement ;</p> <p>Le blâme ;</p> <p>L'interdiction d'effectuer certaines opérations et toutes autres limitations dans l'exercice de l'activité ;</p> <p>La suspension temporaire d'un ou plusieurs dirigeants de l'entreprise ;</p> <p>La démission d'office d'un ou plusieurs dirigeants de l'entreprise ;</p> <p>Le retrait total ou partiel d'agrément ;</p> <p>Le transfert d'office de tout ou partie</p>	<p><i>A l'égard des assujettis soumis au contrôle de la CB à l'exception des changeurs manuels et des intermédiaires d'assurance l'une ou/et l'autre de ces sanctions :</i></p> <p>l'avertissement ;</p> <p>le blâme ;</p> <p>l'interdiction, pendant 10 ans maximum, d'effectuer certaines opérations et toutes autres limitations dans l'exercice de l'activité ;</p> <p>la suspension temporaire, pour 10 ans maximum, d'un ou plusieurs dirigeants ou, dans le cas d'un établissement de paiement exerçant des activités hybrides, des personnes déclarées responsables de la gestion des activités de services</p>

CB	ACAM	ACP
<p>l'entreprise d'investissement de la liste des établissements de crédit, des établissements de paiement et des entreprises d'investissement agréés, avec ou sans nomination d'un liquidateur ;</p> <p>soit à la place, soit en sus de ces sanctions, une sanction pécuniaire, dont le plafond a été porté par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 au décuple du capital minimum auquel est astreint l'établissement financier concerné ;</p> <p>procéder à la publication d'une sanction administrative prononcée, aux frais de la personne morale sanctionnée, dans les journaux ou publications désignées par la CB.</p>	<p>du portefeuille des contrats.</p> <p>cette sanction disciplinaire peut être, soit assortie d'une sanction pécuniaire, soit remplacée par une telle sanction. Le montant d'une telle sanction pécuniaire peut atteindre 3% du chiffre d'affaire réalisé au cours du dernier exercice clos. Ce maximum est porté à 5% en cas de nouvelle violation de la même obligation.</p> <p>la sanction disciplinaire ou pécuniaire peut également être accompagnée de la publication de la décision dans les journaux, publications ou supports qu'elle désigne. Les frais sont supportés par la personne sanctionnée.</p>	<p>de paiement, avec ou sans nomination d'administrateur provisoire ;</p> <p>la démission d'office d'un ou plusieurs dirigeants ou, dans le cas d'un établissement de paiement exerçant des activités hybrides, des personnes déclarées responsables de la gestion des activités de services de paiement, avec ou sans nomination d'administrateur provisoire ;</p> <p>le retrait partiel d'agrément⁽¹⁾ ;</p> <p>la radiation de la liste des personnes agréées, avec ou sans nomination d'un liquidateur.</p> <p>soit à la place, soit en sus de ces sanctions, une sanction pécuniaire au plus égale à cinquante millions d'euros⁽²⁾. Elle peut également assortir la sanction d'une astreinte, dont elle fixe le montant et la date d'effet. Elle peut en outre rendre publique sa décision dans les journaux, publications ou supports qu'elle désigne, aux frais de la personne sanctionnée.⁽³⁾</p>

CB	ACAM	ACP
<p><i>A l'égard des changeurs manuels l'une ou/et l'autre de ces sanctions :</i></p> <p>l'avertissement ;</p> <p>le blâme ;</p> <p>le retrait de l'autorisation d'exercer la profession de changeur manuel ;</p> <p>soit à la place, soit en sus de ces sanctions une sanction pécuniaire fixée en fonction de la gravité du manquement et qui ne peut excéder 1 million d'euros. Lorsque le changeur manuel frappé d'une telle sanction est une personne morale, la CB pouvait décider que ses dirigeants de droit ou de fait seront tenus solidairement au paiement de la sanction pécuniaire prononcée ;</p> <p>interdiction aux dirigeants de droit ou de fait d'exercer, directement ou indirectement, la profession de changeur manuel pour une durée de dix ans au plus.</p>	<p><i>A l'égard des intermédiaires d'assurance l'une ou/et l'autre de ces sanctions :</i></p> <p>L'avertissement;</p> <p>Le blâme ;</p> <p>L'interdiction (dont la durée ne peut excéder 10 ans) d'effectuer certaines opérations d'intermédiation et toutes autres limitations dans l'exercice de cette activité ;</p> <p>La suspension temporaire (dont la durée ne peut excéder 10 ans) d'un ou plusieurs dirigeants de l'organisme qui exerce une activité d'intermédiation ;</p> <p>La démission d'office d'un ou plusieurs dirigeants de l'organisme qui exerce une activité d'intermédiation ;</p> <p>La radiation pour une durée maximale de 10 ans du registre Orias qui répertorie l'ensemble des intermédiaires en droit d'exercer sur le territoire français ;</p> <p>L'interdiction pour une durée maximale de 10 ans de pratiquer l'activité d'intermédiation.</p> <p>à la place ou en sus de ces sanctions, une sanction pécuniaire au plus égale soit à 3 % du chiffre d'affaires hors taxes réalisé au cours du dernier exercice clos, soit à 37 500 euros si cette dernière somme est plus élevée.</p> <p>rendre publique sa décision dans les journaux, publications ou supports qu'elle désigne. Les frais sont supportés par la personne sanctionnée.</p>	<p><i>A l'égard des intermédiaire en assurances l'une ou/et l'autre de ces sanctions :</i></p> <p>l'avertissement ;</p> <p>le blâme ;</p> <p>l'interdiction, pendant 10 ans maximum, d'effectuer certaines opérations d'intermédiation et toutes autres limitations dans l'exercice de cette activité ;</p> <p>la suspension temporaire, pour 10 ans maximum, d'un ou plusieurs dirigeants de l'organisme qui exerce une activité d'intermédiation ;</p> <p>la démission d'office d'un ou plusieurs dirigeants de l'organisme qui exerce une activité d'intermédiation ;</p> <p>la radiation du registre mentionné à l'article L. 512-1 du code des assurances ;</p> <p>l'interdiction, pendant 10 ans maximum, de pratiquer l'activité d'intermédiation.</p> <p>soit à la place, soit en sus de ces sanctions, une sanction pécuniaire au plus égale à un million d'euros⁽⁴⁾. Cette sanction peut être assortie d'une astreinte, dont elle fixe le montant et la date d'effet.</p> <p>rendre publique la sanction dans les journaux, publications ou supports qu'elle désigne, aux frais de la personne sanctionnée.⁽⁵⁾</p>

CB	ACAM	ACP
<p><i>A l'égard de l'ensemble des établissements financiers qui relèvent de ses compétences,</i></p> <p>la CB pouvait désigner un administrateur provisoire auquel sont transférés tous les pouvoirs d'administration, de direction et de représentation de la personne morale</p> <p>Cette compétence a été pleinement reprise par l'ACP pour l'ensemble des personnes relevant de son périmètre de contrôle (L.612-34 du CMF)</p>	<p><i>A l'égard de l'ensemble des établissements financiers qui relèvent de ses compétences,</i></p> <p>L'ACAM pouvait placer un organisme sous surveillance spéciale et désigner un administrateur provisoire.</p>	<p><i>A l'égard des changeurs manuels l'une ou/et l'autre de ces sanctions :</i></p> <p>l'avertissement ;</p> <p>le blâme ;</p> <p>la radiation de la liste des personnes en droit d'exercer ;</p> <p>interdire aux dirigeants de droit ou de fait des changeurs manuels d'exercer, directement ou indirectement, la profession de changeur manuel pour une durée de dix ans au plus.</p> <p>soit à la place, soit en sus de ces sanctions, une sanction pécuniaire fixée en fonction de la gravité du manquement et qui ne peut excéder un million d'euros. Lorsque le changeur manuel est une personne morale, la commission des sanctions peut décider que ses dirigeants de droit ou de fait seront tenus solidairement au paiement de la sanction pécuniaire prononcée. La commission des sanctions peut assortir la sanction d'une astreinte, dont elle fixe le montant et la date d'effet. Elle peut également rendre publique sa décision dans les journaux, publications ou supports qu'elle désigne, aux frais de la personne sanctionnée⁽⁶⁾.</p>

(1) Depuis la promulgation de la loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010, le retrait total d'agrément ou la radiation.

(2) Depuis la promulgation de la loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010, le plafond des sanctions pécuniaires a été porté à 100 millions d'euros.

(3) Depuis la promulgation de la loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010, la décision de la commission des sanctions est rendue publique dans les publications, journaux ou supports qu'elle désigne, dans un format proportionné à la faute commise et à la sanction infligée. Les frais sont supportés par les personnes sanctionnées. Toutefois, lorsque la publication risque de perturber gravement les marchés financiers ou de causer un préjudice disproportionné aux parties en cause, la décision de la commission peut prévoir qu'elle ne sera pas publiée.

(4) Depuis la promulgation de la loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010, le plafond des sanctions pécuniaires a été porté à 100 millions d'euros.

(5) Depuis la promulgation de la loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010, le plafond des sanctions pécuniaires a été porté à 100 millions d'euros.

(6) Depuis la promulgation de la loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010, la décision de la commission des sanctions est rendue publique dans les publications, journaux ou supports qu'elle désigne, dans un format proportionné à la faute commise et à la sanction infligée. Les frais sont supportés par les personnes sanctionnées. Toutefois, lorsque la publication risque de perturber gravement les marchés financiers ou de causer un préjudice disproportionné aux parties en cause, la décision de la commission peut prévoir qu'elle ne sera pas publiée.

1629. La nature des sanctions disponibles pour l'ACP est très semblable à celle qui préexistait pour la CB et l'ACAM. L'ACP peut notamment imposer un retrait partiel d'agrément et radier de la liste des personnes agréées l'institution financière concernée. En matière de police administrative, l'ACP dispose d'un pouvoir de type injonction : il s'agit de la mise en demeure de l'article L.612-31 du CMF. En application de cet article, l'ACP peut mettre en demeure toute personne soumise à son contrôle de prendre, dans un délai déterminé, toutes mesures destinées à sa mise en conformité avec les obligations au respect desquelles l'ACP a pour mission de veiller, en particulier les obligations relatives à la LAB/CFT. Le non respect d'une mise en demeure, qui peut être rendue publique, peut conduire à une procédure de sanctions.

1630. Soit à la place, soit en sus de ces sanctions disciplinaires, une sanction pécuniaire d'un montant maximal de 50 millions d'euros²²⁷ (et un million d'euros pour les changeurs manuels) peut être prononcée. Ces montants ne sont plus calculés en proportion du chiffre d'affaires mais sont définis indépendamment des résultats de l'organisme financier. Ainsi, tout établissement peut ainsi être sanctionné en proportion réelle de la gravité des fautes commises, quel que soit le chiffre d'affaires ou le résultat financier réalisés, en particulier si ces derniers ne sont pas très élevés ou fluctuent dans le temps (même si la situation de l'établissement concerné peut être prise en compte pour déterminer le niveau de la sanction afin de prévenir toute difficulté financière ultérieure). Les autorités précisent que ces plafonds de sanctions ont notamment pour objectif de rendre économiquement non rentable l'absence de mise en œuvre du dispositif LAB/CFT ou de contrôle interne dans un organisme financier, et d'inciter ce dernier à consentir les efforts nécessaires pour se doter d'un dispositif LAB/CFT et de contrôle interne conforme aux obligations légales.

1631. *Conclusion.* L'ACP (tout comme la CB et l'ACAM anciennement) dispose d'un large éventail de sanctions (à la fois disciplinaires et financières) pour manquements aux obligations relatives à la LAB/CFT. Cette situation lui permet de proportionner les sanctions prononcées à la gravité des faits. Des sanctions sont disponibles à l'encontre des dirigeants des personnes morales et représentants légaux.

L'AMF – nature des sanctions disponibles (C.17.3, 17.4 et C.29.4)

1632. En vertu de l'article L. 621-15 III du CMF, les sanctions susceptibles d'être prononcées à l'encontre des personnes sous la surveillance de l'AMF sont : (1) l'avertissement, (2) le blâme et (3) l'interdiction à titre temporaire ou définitif de l'exercice de tout ou partie des services fournis. La commission des sanctions peut prononcer soit à la place, soit en sus de ces sanctions une sanction pécuniaire dont le montant ne peut être supérieur à 10 millions d'euros ou au décuple du montant des profits éventuellement réalisés.

²²⁷ La loi de régulation bancaire et financière du 22/10/2010 relève à 100 millions d'euros le plafond des sanctions pour l'ensemble des organismes financiers assujettis au contrôle de l'ACP (à l'exception des changeurs manuels, pour lesquels le plafond demeure à 1 million d'euros) et de l'AMF. Les autorités indiquent que cela rend le coût de l'absence d'un dispositif adapté supérieur au coût d'un dispositif de contrôle interne ou de LAB/CFT.

1633. La compétence de la Commission des sanctions de l'AMF s'étend également aux personnes physiques placées sous l'autorité ou agissant pour le compte de l'une des personnes précitées. La formulation « *agissant pour le compte* » couvre notamment en particulier les dirigeants des personnes morales et les représentants légaux. En vertu de l'article L. 621-15 III du CMF, les sanctions susceptibles d'être prononcées à l'encontre de ces personnes sont : (1) l'avertissement, (2) le blâme, (3) le retrait temporaire ou définitif de la carte professionnelle et (4) l'interdiction à titre temporaire ou définitif de l'exercice de tout ou partie des activités. La commission des sanctions peut également prononcer soit à la place, soit en sus de ces sanctions une sanction pécuniaire dont le montant ne peut être supérieur soit, à 1,5 millions d'euros ou au décuple du montant des profits éventuellement réalisés pour les manquements aux obligations visant à protéger les investisseurs contre les opérations d'initiés, les manipulations de cours et la diffusion de fausses informations, ou à tout autre manquement de nature à porter atteinte à la protection des investisseurs ou au bon fonctionnement du marché, soit à 300 000 euros ou au quintuple des profits éventuellement réalisés, dans les autres cas.

1634. En vertu de l'article L.621-17, les Conseillers en investissements financiers personnes physiques placées sous l'autorité ou agissant pour le compte sont passibles des mêmes sanctions.

1635. Dans tous les cas, la commission des sanctions peut en outre rendre publique sa décision dans les publications, journaux ou supports qu'elle désigne, à moins que cette publication ne risque de perturber gravement les marchés financiers ou de causer un préjudice disproportionné aux parties en cause. Les frais sont supportés par les personnes sanctionnées.

1636. Les rapports de contrôle font état des faits relevés et rendent compte des conclusions qui en sont tirées. Ils mentionnent, le cas échéant, les obstacles mis à leur bon déroulement (*article 143-4 du RGAMF*). Le rapport est, en règle générale, communiqué à la personne contrôlée, laquelle est invitée à transmettre ses observations au Secrétaire Général de l'Autorité des marchés financiers, dans un délai qui ne peut être inférieur à dix jours. Par exception, une telle communication n'est pas effectuée dès lors que le Collège, saisi par le Secrétaire Général, constate que le rapport décrit des faits susceptibles de qualification pénale, et estime que cela pourrait faire obstacle au bon déroulement d'une procédure judiciaire (*article 143-5 du RGAMF*). Le rapport de contrôle n'est pas rendu public, et les investigations restent confidentielles.

1637. Si le rapport révèle des manquements substantiels aux dispositions légales et réglementaires applicables à la personne contrôlée, il est transmis, avec les observations et réponses, au Collège qui apprécie les suites à y donner (*article L621-15 I du CMF*). Les suites suivantes peuvent être données aux contrôles effectués, le cas échéant, de façon cumulative :

1. *Classement sans suite.* Cette situation, qui reste rare, se rencontre lorsque le rapport ne formule aucune critique.

2. *Les lettres de suite.* Il s'agit d'une lettre recommandée avec avis de réception ou d'une lettre remise en main propre contre récépissé adressée à la personne contrôlée, mentionnant les mesures concrètes devant être mises en œuvre, exigeant dans un certain délai la preuve des corrections apportées, et pouvant imposer l'obligation de communiquer la lettre et le rapport de contrôle aux organes de contrôle ou d'administration, voire aux commissaires aux comptes (*article 143-6 du RGAMF*).

3. *Les injonctions administratives :* sur saisine du secrétaire général et après avoir mis la personne concernée en mesure de présenter des explications, le collège peut ordonner qu'il soit mis fin à tout manquement de nature à porter atteinte à la protection des investisseurs ou au bon fonctionnement du marché (*article L621-14 I du CMF*).

4. *Les injonctions judiciaires* : Le président de l'AMF peut demander devant le président du tribunal de grande instance de Paris qui statue en la forme des référés et dont la décision est exécutoire par provision, qu'il soit ordonné à la personne responsable d'une pratique irrégulière, de se conformer aux dispositions législatives ou réglementaires ou de mettre fin à l'irrégularité ou d'en supprimer les effets. Le président du tribunal peut assortir son injonction d'une astreinte (*article L.621-14 II du CMF*). De même, sur demande motivée du président de l'Autorité des marchés financiers ou de son Secrétaire Général, le président du tribunal de grande instance peut prononcer la mise sous séquestre, en quelque main qu'ils se trouvent, des fonds, valeurs, titres ou droits appartenant aux personnes mises en cause par elle. Il peut également y avoir astreinte à conserver une somme d'argent (*article L621-13 du CMF*).

5. *Les retraits d'agrément* : L'agrément des sociétés de gestion de portefeuille et des autres sociétés de gestion peuvent leur être retiré d'office par l'AMF, conformément aux dispositions du CMF et du RGAMF qui leur sont applicables. Cette mesure peut être décidée lorsque le contrôle fait apparaître que la société ne remplit plus les conditions ou les engagements auxquels étaient subordonnés son agrément ou une autorisation ultérieure, ou si la société n'a pas fait usage de son agrément dans un délai de douze mois ou lorsqu'elle n'exerce plus son activité depuis au moins six mois, ou encore si elle a obtenu l'agrément par de fausses déclarations ou par tout autre moyen irrégulier.

S'agissant des CIF, les associations professionnelles auxquels ils sont assujettis ont un pouvoir de sanction et/ou de radiation. L'association informe aussitôt l'AMF des sanctions prononcées à l'encontre de l'un de ses adhérents et tient à sa disposition les rapports de contrôles effectués (*article 325-25 du RGAMF*).

6. *Notification des griefs* : Sur la base d'un rapport d'enquête ou de contrôle, le Collège peut décider de l'ouverture d'une procédure de sanction, auquel cas il est tenu de notifier les griefs aux personnes concernées, et il transmet la notification des griefs au Président de la commission des sanctions (*article L621-15 I du CMF - cf. infra*)

7. *Suspension d'activité* : complémentirement à l'ouverture d'une procédure de sanction, le Collège peut décider, si l'urgence le justifie, de suspendre d'activité les personnes contre lesquelles des procédures de sanction sont engagées. Cette mesure n'est cependant pas applicable aux conseillers d'investissements financiers.

8. *Transmission au procureur de la République* : Si, dans le cadre de ses attributions, l'AMF acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit, elle est tenue d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de lui transmettre tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. Dans ce cas, la règle du secret professionnel n'est pas applicable. Le Collège peut en outre décider de rendre cette transmission publique (*article L. 621-15 I du CMF*).

9. *Transmission à Tracfin* : L'article L. 561-30 II du CMF impose à l'AMF d'informer TRACFIN lorsque, dans l'accomplissement de sa mission de contrôle, elle découvre des faits susceptibles d'être liés au blanchiment des capitaux ou au financement du terrorisme.

10. *Transmission aux autres autorités de contrôle françaises, aux autorités compétentes de l'EEE ou aux homologues étrangers* : Le Collège transmet les éléments contenus dans son rapport dans le cadre de sa coopération nationale et internationale.

1638. *Conclusion*. L'AMF dispose d'un éventail de sanctions satisfaisant. Des solutions concrètes restent néanmoins à trouver pour résoudre les problèmes d'articulation qui existent entre l'AMF et l'autorité judiciaire en raison de la double qualification des abus de marché qui sont à la fois des

manquements administratifs et des délits dans les domaines de l'information financière trompeuse, de la manipulation des cours de bourse et du délit d'initié.

1639. *Conclusion sur la conformité avec les critères 17.3, 17.4 et 29.4.* L'ACP comme l'AMF disposent de pouvoirs coercitifs et d'éventails de sanctions satisfaisants et suffisamment graduels et différenciés. De ce fait, les sanctions prononcées peuvent être modulées en fonction de la gravité des faits. Les sanctions prononcées peuvent être rendues publiques. Enfin, des sanctions sont prévues non seulement à l'encontre des personnes morales mais aussi de leurs dirigeants. Les critères 17.3, 17.4 et 29.4 sont remplis sous réserve de la question de l'effectivité.

La CB – sanctions prononcées (C.17.1 et C.29.4)

1640. Le tableau ci-dessous renseigne le nombre de sanctions prononcées par la CB comportant au moins un grief blanchiment entre 2005 et 2009 :

	2005	2006	2007	2008	2009
Établissements de crédit et entreprises d'investissement :					
Nombre de décisions	11	5	3	3	2
Montant le plus élevé *	400 000	400 000	200 000	300 000	600 000
Montant le moins élevé *	50 000	30 000	200 000	100 000	200 000
Montant moyen *	160 000	157 500	200 000	200 000	400 000
Changeurs manuels					
Nombre de décisions	0	2	2	1	0
Montant le plus élevé *	-	50 000	20 000	5 000	-
Montant le moins élevé *	-	20 000	10 000	5 000	-
Montant moyen *	-	35 000	15 000	5 000	-

* En EUR

1641. Complémentairement aux procédures de sanction conduites par la CB, l'on relève que le nombre de transmissions au parquet dans le cas d'un grave défaut de vigilance ou d'une carence dans l'organisation de ses procédures internes de contrôle (article L.561-36 III du CMF) a évolué entre 2005 et 2009 de façon exactement parallèle à l'évolution du nombre de sanctions, de sorte que les 24 situations sanctionnées entre 2005 et 2009 ont toutes donné lieu à une transmission au parquet :

	2005	2006	2007	2008	2009
CB	11	4	4	3	2

1642. Le nombre de sanctions prononcées par la CB dans les territoires situés en outre-mer pour manquement aux obligations de LAB/CFT entre 2005 et 2010 est de deux (une sanction contre un changeur manuel (blâme et sanction pécuniaire de 50 000 euros en 2006) et une sanction contre un établissement de crédit (blâme et sanction pécuniaire de 200 000 euros en 2010)).

1643. Il ressort des données ci-dessus que le nombre relativement élevé de sanctions prononcées par la CB en 2005 (11 sanctions) s'est ensuite constamment infléchi pour s'élever à 2 sanctions prononcées en 2009. Pour expliquer cette évolution, les autorités françaises soulignent que les procédures de sanction constituent l'aboutissement ultime, en cas de besoin, du processus de contrôle permanent et de contrôle sur place. Comme expliqué ultérieurement dans le présent rapport, les autorités françaises considèrent que l'intensité et la permanence du contrôle exercé tant sur pièces (contrôle permanent) que sur place par la CB en matière de LAB/CFT, complétées par la fermeté initiale de sa politique de sanctions en la matière ont favorisé l'appropriation des dispositions de LAB/CFT depuis 2005 par les organismes financiers et un degré croissant de leur conformité avec leurs obligations légales et avec les attentes du superviseur. Les autorités soulignent également que le caractère exemplaire des sanctions prononcées par le collège de la Commission bancaire (rendues publiques) a été suivi avec une très grande attention par les organismes financiers et intégré dans leur dispositif LAB/CFT. Le constat de cette évolution s'appuie sur les résultats tant du contrôle permanent (notamment, l'analyse des réponses au questionnaire annuel relatif à la LAB/CFT [QLB]), que des contrôles sur place. Ces progrès se sont traduits par une diminution régulière de la proportion de contrôles entraînant une ouverture de procédure disciplinaire. Il convient de relever également à cet égard que l'évolution du nombre de sanctions est cohérente avec celle du nombre de lettres de suite adressées aux institutions financières sur la base de l'analyse de leurs réponses aux QLB, avec la diminution du nombre et de l'importance des observations et recommandations formulées dans ces lettres de suites, et avec l'évolution du nombre d'inspections sur place qu'il s'est avéré nécessaire de diligenter sur la base des diagnostics individualisés résultant de l'exercice du contrôle permanent (*cf. infra*).

1644. S'agissant du nombre de sanctions prononcées par la CB dans les territoires situés en outre-mer, pour manquement aux obligations de LAB/CFT entre 2005 et 2010, elles sont au nombre de deux. Une de ces sanctions a été prononcée contre un changeur manuel (blâme et sanction pécuniaire de 50 000 euros en 2006), l'autre contre un établissement de crédit (blâme et sanction pécuniaire de 200 000 euros en 2010). Les autorités françaises indiquent que ce faible nombre de sanctions ne résulte pas d'une moindre attention accordée à ces territoires. Elles soulignent à cet égard que les établissements de crédit localisés outre-mer sont identiquement soumis à toutes les mesures de contrôle sur pièces applicables en métropole, et sur les résultats desquels se fonde la décision de procéder aux inspections sur place. Sur cette base, les autorités estiment que le nombre d'inspections sur place effectuées par la CB dans ces territoires est significatif. Elles notent qu'au cours des 5 dernières années (en 2006), 8 des 24 changeurs manuels ont fait l'objet de contrôles sur place. S'agissant des établissements de crédit, elles relèvent qu'à l'exception de deux d'entre eux, l'un à Saint Pierre et Miquelon, l'autre en Nouvelle Calédonie, tous deux sont des acteurs très modestes (total de bilan inférieur à 45 MEUR; pas de transferts de fonds ; pas de dépôts ; uniquement une activité de prêts à des populations ciblées), tous sont des filiales ou des agences d'établissements appartenant notamment aux principaux groupes bancaires français. La mise en place de dispositifs de LAB/CFT dans ces filiales et agences en outre-mer est dès lors également contrôlée par l'autorité de contrôle au travers des maisons-mères²²⁸. Les autorités relèvent également qu'un pourcentage élevé

²²⁸ A titre d'illustration, la Commission bancaire a prononcé en 2010 contre une banque un blâme et une sanction pécuniaire de 200 000 euros pour manquements aux obligations de LAB/CFT ; cette décision visait notamment plusieurs implantations outre-mer de cette banque (Antilles françaises et Guyane).

d'implantations outre-mer ont fait l'objet missions de contrôle sur place entre 2005 et 2009, 24 missions ayant été diligentées auprès des 47 établissements établis dans ces territoires situés outre mer. Les autorités indiquent enfin que les ratios de sanctions calculés au regard du nombre total d'établissements sont également proportionnés au regard du faible nombre d'établissements présents outre-mer.

1645. Parmi les griefs « blanchiment » retenus dans le cadre de ces procédures de sanctions conduites par la CB, les plus fréquents ont été les suivants : défaut de déclaration de soupçon, défaut de vigilance dû à une connaissance insuffisante de la clientèle (y compris connaissance du véritable bénéficiaire des opérations), absence ou défaillance des procédures internes, absence ou insuffisance des système de vérification en matière de financement de terrorisme.

1646. Le type de sanctions en rapport avec la LAB/CFT prononcées entre 2005 et 2008 est comme suit :

Type de sanctions	Mise en œuvre (nombre de sanctions appliquées de 2005 à 2008)
Avertissement	5
Blâme	20
Interdiction, à titre temporaire ou définitif, d'effectuer certaines opérations et autres limitations dans l'exercice de l'activité	0
Retrait de l'autorisation d'exercer la profession de changeur manuel	
Suspension temporaire de l'un ou plusieurs des dirigeants responsables avec ou sans nomination d'administrateur provisoire	0
Interdiction aux dirigeants de droit ou de fait d'exercer, directement ou indirectement, la profession de changeur manuel pour une durée de dix ans au plus	
Démission d'office de l'une ou plusieurs de ces personnes avec ou sans nomination d'administrateur provisoire	0
Radiation	0
Sanction pécuniaire	24
Interdiction ou limitation de la distribution d'un dividende aux actionnaires ou d'une rémunération des parts sociales	0
Publication aux frais de la personne morale sanctionnée dans les journaux ou publications que la Commission bancaire désigne	0
Publication de la décision	22

1647. En ce qui concerne la nature des sanctions prononcées, la CB a eu essentiellement recours au blâme et aux sanctions pécuniaires auxquelles s'ajoutent quasi systématiquement des décisions de publication de la sanction afin de renforcer son caractère dissuasif. Les évaluateurs ont eu accès au détail

des sanctions prononcées par rapport aux griefs retenus lors des contrôles et n'ont noté *a priori* aucune disproportion évidente entre les manquements constatés et le choix de la sanction. Il convient de noter que le montant moyen des sanctions pécuniaires a augmenté fortement entre 2005 et 2009 pour les établissements de crédit et entreprises d'investissement. Il a par contre très nettement diminué pour les changeurs manuels. Le montant maximum de sanction pécuniaire imposée à un établissement de crédit pour manquement à ses obligations de LAB/CFT est de 600.000 euros et de 50.000 euros pour un changeur manuel.

1648. *Conclusion.* L'équipe d'évaluation estime que, s'inscrivant dans le prolongement direct du contrôle intégré des établissements bancaires et des entreprises d'investissement (*cf. infra*), le recours par la CB à ses pouvoirs de sanction à l'égard de ces institutions financières a été effectif et proportionné au cours des cinq dernières années. En revanche, l'équipe d'évaluation estime que le faible nombre de sanctions prononcées à l'encontre de changeurs manuels (5 sanctions au cours des 5 dernières années dans un secteur comptant 157 professionnels à fin 2008) n'apparaît pas pouvoir être justifié dans la même mesure par l'exercice d'un contrôle permanent et sur place aussi efficace et pénétrant que dans le secteur bancaire et des entreprises d'investissement. Tenant compte également du nombre jugé insuffisant de contrôles sur place exercés à l'égard des professionnels relevant de ce secteur d'activité, l'équipe d'évaluation considère que l'exercice du pouvoir de sanction à l'égard de ces mêmes professionnels n'a pas été suffisamment effectif au cours des cinq dernières années.

L'ACAM – sanctions prononcées (C.17.1 et C.29.4)

1649. Depuis 2002, soit sur une période de 8 ans, l'ACAM a délivré 5 sanctions à des organismes d'assurance pour manquement aux obligations LAB/CFT. Le tableau ci-dessous récapitule l'ensemble des décisions rendues par le collège de l'ACAM en matière de LAB/CFT:

Organisme	Sanctions	Date	Publication de la sanction
La Nationale Suisse vie	- Avertissement - Publication au JO	24 mai 2002	Avis paru au JO du 24 mai 2002
Auria vie	- Blâme - Sanction pécuniaire de 100.000 EUR - Publication au JO	25 avril 2003	Avis paru au JO du 25 avril 2003
La Fédération continentale	- Avertissement - Sanction pécuniaire de 300.000 EUR - Publication au JO	13 octobre 2004	Avis paru au JO du 9 février 2005
Société Oddo-Courtage (ex SOCA)	- Avertissement - Sanction pécuniaire de 50 000 EUR - Publication au JO	11 février 2009	Avis paru au JO du 11 mars 2009

Organisme	Sanctions	Date	Publication de la sanction
Organisme d'assurance X	<ul style="list-style-type: none"> - Avertissement - Sanction pécuniaire de 200 000 EUR - Publication au JO 	16 juillet 2009	Avis paru au JO du 31 juillet 2009

1650. Le nombre de sanctions imposées par l'ACAM entre 2004 et 2009 rapporté au nombre de contrôles est comme suit :

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Nombre de contrôles spécifiques LAB/CFT dans l'assurance vie	6	5	4	12	13	13	53
Nombres de sanctions dans le cadre de la LAB/CFT	1	0	0	0	0	2	3

1651. Le nombre de transmissions au parquet (article L.561-36 III du CMF) entre 2005 et 2009 est comme suit :

	2005	2006	2007	2008	2009
ACAM	0	0	0	0	1

1652. Dans le cadre des 6 sanctions dénombrées entre 2002 et 2009, des avertissements, des blâmes et des sanctions pécuniaires (entre 50 000 et 300 000 euros) ont été prononcés. Ces sanctions ont toutes été publiées au journal officiel. Les principaux griefs retenus avaient trait à l'absence de déclaration de soupçon, à des lacunes concernant l'application des mesures de vigilance et à l'absence de dispositif de contrôle interne. Les évaluateurs ont eu accès au détail des sanctions prononcées par rapport aux griefs retenus lors des contrôles et n'ont noté aucune disproportion évidente entre les manquements constatés et le choix de la sanction.

1653. De même qu'à l'égard du secteur bancaire et des entreprises d'investissement, les autorités rappellent que la sanction disciplinaire se situe en aval des nombreuses autres actions préventives et coercitives de l'autorité dans le cadre des contrôles permanents et sur place. L'équipe d'évaluation relève néanmoins que le nombre de sanctions prononcées par l'ACAM à l'encontre des entreprises d'assurances (4 sanctions en 8 ans) et des courtiers en assurances (1 sanction en 2009) est extrêmement faible. Elle constate également que, contrairement à ce qui peut être constaté pour le secteur de la banque et des entreprises d'investissement (cf. supra), le nombre de sanctions prononcées par l'ACAM est demeuré extrêmement faible tout au long des huit dernières années. Il ne peut dès lors pas être attribué identiquement à la maturation, résultant d'une action forte des autorités dans le passé tant sur le plan des contrôles que des sanctions, du dispositif de LAB/CFT mis en œuvre des institutions financières contrôlées. L'équipe d'évaluation estime également devoir mettre le nombre de sanctions prononcées en relation, d'une manière générale, avec les faiblesses identifiées ultérieurement dans le présent rapport concernant la mise

en œuvre effective par le passé des compétences de contrôle de l'ACAM. S'agissant en particulier des courtiers en assurances, l'équipe d'évaluation estime en particulier que le nombre extrêmement faible de sanctions prononcées est à mettre en relation avec le constat que la mise en œuvre effective des moyens de contrôle en matière de LAB/CFT à l'égard de ces professionnels est récente et encore susceptible d'être significativement renforcée.

1654. *Conclusion.* Malgré les précisions ci-dessus fournies par les autorités françaises, et tenant compte également des commentaires formulés ultérieurement dans le présent rapport concernant l'exercice du contrôle dans le secteur des entreprises d'assurances et celui des courtiers en assurances, l'équipe d'évaluation demeure préoccupée par le faible nombre de sanctions prononcées à l'encontre des professionnels relevant de l'un et l'autre de ces secteurs. Elle estime dès lors que des doutes existent quant à l'effectivité, à la proportionnalité et au caractère dissuasif des pouvoirs de sanctions dont disposait l'ACAM.

L'AMF – sanctions prononcées (C.17.1 et C.29.4)

1655. Entre 2005 et 2009, la Commission des Sanctions a prononcé des sanctions à l'encontre de trois sociétés de gestion de portefeuille pour des manquements à leurs obligations résultant du dispositif de LAB/CFT. Les sanctions prononcées par l'AMF entre 2005 et 2009 sont reprises au tableau suivant :

2005		2006 et 2007		2008		2009	
Type de manquement relevé	Sanction prononcée	Type de manquement relevé	Sanction prononcée	Type de manquement relevé	Sanction prononcée	Type de manquement relevé	Sanction prononcée
Manquement par une SGP à son obligation d'identifier ses clients	Le grief n'a finalement pas été retenu par la commission des sanctions de l'AMF	néant	/	Manquement par une SGP à ses obligations de contrôle en matière de LAB/CFT (article 322-61 du RGAMF, dans sa rédaction applicable à l'époque des faits)	Blâme+ sanction pécuniaire (50 000 EUR)	Article 322-53 du RG AMF, article. 322-55 du RG AMF, l'article 322-58 du RG AMF, l'article 322-59 du RG AMF, l'article 322-62 du RG AMF	Avertissement et sanction pécuniaire de 50 000 EUR

1656. Les deux décisions prises en 2008 et 2009 ont été publiées et de façon nominative afin de renforcer le caractère dissuasif des sanctions.

1657. De même que dans les secteurs qui relevaient antérieurement des compétences de la CB et de l'ACAM, l'équipe d'évaluation prend acte de ce que l'exercice du pouvoir de sanctions de l'AMF doit être apprécié dans le prolongement de l'exercice de ses pouvoirs de contrôle (*cf. infra*). Les évaluateurs notent cependant que, contrairement à ce qui peut être constaté pour le secteur de la banque et des entreprises d'investissement (*cf. supra*), le nombre de sanctions prononcées par l'AMF est demeuré extrêmement

faible au cours des cinq dernières années, de sorte qu'il ne peut pas identiquement être attribué à la maturation du dispositif de LAB/CFT mis en œuvre des institutions financières contrôlées, résultant d'une action forte des autorités dans le passé tant sur le plan des contrôles que des sanctions. De plus, la fréquence des sanctions prononcées par l'AMF apparaît d'autant plus faible que le nombre de sociétés de gestions de portefeuille relevant de ses compétences est élevé et a connu une croissance significative et continue au cours des dernières années (de 490 en 2006 à 591 en 2009 : + 20,6 % en 3 ans). De plus, il convient de noter que la proportion des sanctions par rapport au nombre de contrôles sur place est très faible (181 SGP ont été contrôlées en 2005 et 2008).

1658. *Conclusion.* L'effectivité, la proportionnalité et le caractère dissuasif des sanctions imposées par l'AMF dans le cadre de la LAB/CFT n'a pas pu être démontrée, compte tenu du faible nombre de procédures de sanctions mises en œuvre.

1659. *Conclusion sur la conformité avec les critères 17.1 et 29.4.* Des doutes existent quant à l'effectivité, à la proportionnalité et au caractère dissuasif des sanctions imposées dans le cadre de la LAB/CFT par la CB à l'égard des changeurs manuels, par l'ACAM, en règle générale, et à l'égard des intermédiaires en assurances tout particulièrement, et par l'AMF. L'exercice des pouvoirs de sanctions des autorités compétentes à l'encontre d'institutions financières établies dans les territoires situés en outre-mer (notamment les changeurs manuels) apparaît également faible (malgré les remarques formulées *supra* sur les volumes de l'activité financière déployée dans ces territoires et les fortes connections des établissements financiers implantés sur place avec ceux de la métropole). Les critères 17.1 et 29.4 sont imparfaitement remplis.

Recommandations 23 – accès au marché et mesures pour empêcher les criminels de prendre le contrôle d'institutions financières (C.23.3, C.23.3.1, C.23.5, C.23.7)

Description générale

1660. D'une manière générale, les institutions financières ne peuvent exercer leurs activités en France sans avoir obtenu au préalable un agrément délivré par l'autorité administrative compétente, sous peine de sanctions pénales. L'ordonnance n°2009-104 du 30 janvier 2009 a en outre substitué au dispositif de simple déclaration auprès de la Banque de France des changeurs manuels un nouveau régime d'autorisation donnée par l'ACP (cf. article L. 524-3 du CMF). Des conditions strictes d'accès au marché sont donc posées, et donnent lieu, en particulier, à un contrôle de la qualité des actionnaires et à un contrôle de l'honorabilité, de la compétence et de l'expérience des dirigeants.

1661. Jusqu'à la récente réforme des autorités de contrôle par l'ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010 portant fusion des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance, le CECEI était désigné par le CMF comme l'autorité compétente chargée de délivrer les agréments ou autorisations aux établissements de crédit, aux établissements de paiement et aux entreprises d'investissement hors SGP. Il était également compétent pour examiner toute modification des conditions auxquelles était subordonné l'agrément ou l'autorisation délivrée, une telle modification devant faire l'objet, selon les cas, d'une déclaration, d'une notification ou d'une demande d'autorisation préalable du CECEI. Le cas échéant, celui-ci était de plus compétent pour retirer les agréments ou autorisations lorsque les conditions de ces agréments ou autorisations n'étaient plus remplies. La compétence d'agrément et d'autorisation était ainsi exercée par un organe distinct de l'organe compétent pour l'exercice du contrôle des activités (la CB). Les succursales de la Banque de France étaient quant à elles destinataires des déclarations d'activité transmises par les changeurs manuels, et en vérifiaient le contenu.

1662. De même, le Comité des entreprises d'assurance était compétent pour délivrer les agréments préalables des entreprises d'assurance régies par le code des assurances. Pour les mutuelles couvrant notamment les branches Vie-Décès, protection juridique, caution, assistance, nuptialité-natalité, l'agrément est délivré par le ministre chargé de la mutualité. En outre, les instituts de prévoyance doivent disposer d'un agrément du ministre chargé de la sécurité sociale avant de pouvoir exercer leur activité. Dans le secteur des assurances également, la compétence d'agrément d'une part, et la compétence de contrôle d'autre part, étaient confiées à des organes distincts (respectivement, la Commission des assurances ou le Ministre, d'une part, et l'ACAM, d'autre part.)

1663. En application de l'ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010 portant fusion des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance et de ses décrets de mise en œuvre, les compétences d'agrément pour les deux secteurs ont été rassemblées au sein de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP). Il a de plus été mis fin à cette occasion à la distinction organique entre l'agrément et le contrôle des activités, les deux compétences étant désormais exercées par la même autorité.

1664. A la différence de la compétence de contrôle des activités, qui s'exerce de manière continue dans le temps, la compétence d'agrément ou d'autorisation et de retrait d'agrément s'exerce de manière ponctuelle, en raison de la survenance d'événements qui requièrent l'introduction d'une demande d'agrément ou d'autorisation, ou qui sont susceptibles de donner lieu à un retrait d'autorisation ou d'agrément. Il n'apparaît dès lors pas justifié de décrire ci-dessous de manière détaillée les mécanismes légaux qui sous-tendaient l'exercice de cette compétence d'agrément et d'autorisation avant l'installation, le 9 mars 2010, de la nouvelle autorité, l'ACP, qui en est désormais chargée.

1665. Enfin, l'AMF est chargée de délivrer les agréments aux :

- sociétés de gestion de portefeuille et des sociétés de gestion ;
- associations professionnelles de conseillers en investissements financiers agréées par l'Autorité des marchés financiers ;
- et dépositaires centraux et gestionnaires de systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers.

1666. Pour l'ensemble des assujettis, l'instruction des dossiers d'agrément comporte systématiquement un volet LAB/CFT.

Agrément des établissements de crédit et autorisation des modifications ultérieures (C.23.3 et C.23.3.1)

1667. *Principes généraux.* Conformément à l'article L511-10 du CMF, les établissements de crédit doivent obtenir un agrément avant d'exercer leur activité, cet agrément leur étant délivré sur demande par l'ACP. Les articles L511-5 et L511-8 du CMF interdisent à toute personne autre qu'un établissement de crédit d'effectuer des opérations de banque à titre habituel et de recevoir du public des fonds à vue ou à moins de deux ans de terme, d'une part, d'utiliser une dénomination, une raison sociale, une publicité ou, d'une façon générale, des expressions faisant croire qu'elle est agréée en tant qu'établissement de crédit, ou de créer une confusion en cette matière. Le fait de méconnaître l'une de ces interdictions est puni de trois ans d'emprisonnement et de 375 000 euros d'amende (*Article L571-3 du CMF*).

1668. Lorsque l'ACP est saisie d'une demande d'agrément, elle est tenue, en vertu de l'article L511-10 du CMF, de vérifier si l'entreprise satisfait aux obligations prévues aux articles L511-11, L511-13 et L511-40 du CMF. En vertu de ces dispositions :

- l'établissement doit disposer du capital minimum requis, souscrit et libéré, et pouvoir justifier à tout moment que son actif est au moins égal au capital minimum ;
- l'administration centrale de l'établissement doit être située sur le même territoire national que son siège statutaire ;
- la détermination effective de l'orientation de l'activité des établissements de crédit doit être assurée par deux personnes au moins qui doivent satisfaire à tout moment aux conditions d'honorabilité, de compétence et d'expérience nécessaires.

1669. L'ACP doit également vérifier l'adéquation de la forme juridique de l'entreprise à l'activité d'établissement de crédit. Elle prend en compte à cet effet le programme d'activités de cette entreprise, les moyens techniques et financiers qu'elle prévoit de mettre en œuvre ainsi que la qualité des apporteurs de capitaux et, le cas échéant, de leurs garants. Elle apprécie également l'aptitude de l'entreprise requérante à réaliser ses objectifs de développement dans des conditions compatibles avec le bon fonctionnement du système bancaire et qui assurent à la clientèle une sécurité satisfaisante.

1670. *Vérification des qualités des apporteurs de capitaux.* Dans son rapport annuel 2008, le CECEI a clarifié les critères d'appréciation auxquels il avait recours dans l'exercice de ses responsabilités d'agrément. Bien que cette autorité ait été remplacée par l'ACP pour exercer la compétence d'agrément, la nouvelle autorité inscrit son action dans le prolongement de celle du CECEI, de sorte que ces précisions demeurent d'actualité.

1671. Le CECEI a notamment précisé dans ce rapport annuel la portée de son examen de la qualité des apporteurs de capitaux, requis par l'article L511-10 du CMF. Il y précise notamment que la notion d'apporteur de capitaux a été utilisée à dessein par la loi pour recouvrir une réalité allant au-delà de la simple notion d'actionnaire ou d'associé direct, et qu'elle permet d'appréhender l'identité des personnes qui prennent l'initiative d'apporter - le cas échéant indirectement - les capitaux nécessaires à la création ou au développement de l'établissement. Il y insiste également sur le fait que les dispositions françaises en matière de contrôle de l'actionnariat répondent aux règles communautaires figurant dans la directive 2006/48/CE concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et sont également en ligne avec les dispositions de la directive 2007/44/CE du 5 septembre 2007 relative aux règles de procédure et aux critères d'évaluation applicables à l'évaluation prudentielle des acquisitions et des augmentations de participation dans des entités du secteur financier.

1672. Le CECEI faisait notamment référence de la sorte aux dispositions de l'article R511-3-2 du CMF qui transpose la directive 2007/44/CE précitée, et qui dispose que le caractère approprié d'un candidat apporteur de capitaux doit être évalué en appliquant l'ensemble des critères suivants :

- 1° la réputation du candidat acquéreur ;
- 2° la réputation et l'expérience de toute personne qui, à la suite de l'acquisition envisagée, assurera la direction des activités de l'établissement de crédit au sens de l'article L. 511-13 ;
- 3° la solidité financière du candidat acquéreur, compte tenu notamment du type d'activités exercées et envisagées au sein de l'établissement de crédit visé par l'acquisition envisagée ;
- 4° la capacité de l'établissement de crédit à satisfaire et à continuer à satisfaire aux obligations prudentielles découlant du présent titre, concernant en particulier le point de savoir si le groupe auquel il appartiendra possède une structure qui permet d'exercer une surveillance effective,

d'échanger réellement des informations entre les autorités compétentes et de déterminer le partage des responsabilités entre les autorités compétentes ;

- 5° l'existence de motifs raisonnables de soupçonner qu'une opération ou une tentative de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme est en cours ou a eu lieu en rapport avec l'acquisition envisagée, ou que l'acquisition envisagée pourrait en augmenter le risque.

1673. L'on notera également que la portée de ces cinq critères d'évaluation, tels que définis par la directive européenne 2007/44/CE, qui est une directive d'harmonisation maximale et qui est d'application dans les secteurs de la banque, des entreprises d'investissement, et de l'assurance, a été clarifiée par les autorités de contrôle européennes, dans des lignes directrices publiées conjointement le 18 décembre 2008 par CEBS, CEIOS et CESR pour l'évaluation prudentielle des acquisitions et augmentations de participation dans les établissements financiers.

1674. S'agissant du critère relatif à la réputation de l'apporteur de capitaux, les contrôleurs prudentiels européens ont ainsi indiqué qu'il implique l'évaluation, tant de l'intégrité de la personne concernée, que de son expérience professionnelle. Ils soulignent également que, si le principe de proportionnalité trouve à s'appliquer au deuxième de ces aspects, les exigences d'intégrité devront être respectées quels que soient le niveau de participation qualifiée qu'un candidat a l'intention d'acquérir, la manière dont il compte s'impliquer dans la gestion de l'entité cible et l'influence qu'il entend y exercer. L'« intégrité » suppose l'absence d'« antécédents négatifs ». Au-delà de la seule absence de condamnation pénale pour des infractions de nature à faire douter de l'intégrité financière de l'intéressé, et au-delà de la prise en compte des éventuelles procédures judiciaires ou administratives en cours, les contrôleurs prudentiels européens prendront en compte, dans le cadre de l'évaluation de l'intégrité du candidat, la régularité de ses activités professionnelles passées. Toute irrégularité sera susceptible de jeter le doute sur l'intégrité et la fiabilité du candidat acquéreur au moment de l'acquisition.

1675. De même qu'en ce qui concerne l'évaluation de l'intégrité du candidat actionnaire, le même document conjoint de CEBS, CEIOPS et CESR précise que l'évaluation liée au risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, qui complète l'évaluation de l'intégrité du candidat, doit être effectuée quelle que soit la valeur et les autres caractéristiques de la participation envisagée. Même en l'absence d'antécédents judiciaires et de motif raisonnable de douter de l'intégrité du candidat acquéreur, l'autorité de surveillance de l'entité cible pourra s'opposer à l'acquisition si le contexte de l'acquisition est susceptible d'accroître le risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Il pourra par exemple en être ainsi si le candidat acquéreur est établi dans un pays ou sur un territoire considéré comme « non coopératif » par le GAFI. En plus des informations sur le candidat acquéreur réunies lors de l'évaluation, les autorités compétentes rassembleront des informations provenant, par exemple, de décisions judiciaires, d'extraits de dossiers d'autorités de poursuite pénale ou de rapports d'évaluation de pays ou de rapports de typologie établis par le GAFI. Les autorités compétentes réuniront également des informations sur l'origine des fonds qui seront utilisés pour financer l'acquisition envisagée.

1676. On relèvera enfin qu'en vertu de l'article L511-10 du CMF, l'ACP peut en outre refuser l'agrément lorsque l'exercice de la mission de surveillance de l'entreprise requérante est susceptible d'être entravé soit par l'existence de liens de capital ou de contrôle directs ou indirects entre l'entreprise et d'autres personnes physiques ou morales, soit par l'existence de dispositions législatives ou réglementaires d'un État qui n'est pas partie à l'accord sur l'Espace économique européen et dont relèvent une ou plusieurs de ces personnes.

1677. Afin de permettre à l'autorité compétente d'assumer effectivement ses responsabilités de vérification telles que décrites ci-dessus, le CECEI a également mis l'accent, dans son rapport annuel 2008

précité, sur l'exigence de transparence de l'actionnariat en raison de laquelle le CECEI a exprimé clairement son souhait que les actionnaires responsables détiennent directement leurs participations dans l'établissement de crédit. Si une ou plusieurs holdings intermédiaires sont interposées entre eux-mêmes et l'établissement de crédit, il leur est demandé de s'engager à ne pas céder le contrôle de ces holdings sans l'autorisation des autorités.

1678. Concrètement le dossier que les promoteurs de la création d'un établissement de crédit doivent établir à l'appui d'une demande d'agrément doit contenir une fiche de renseignements complétée et signée par chaque actionnaire significatif. Elle doit être établie en conformité avec le formulaire mis à leur disposition, qui inclut les questions appropriées pour permettre l'évaluation au regard des critères décrits ci-dessus. De plus, chacun des actionnaires concernés est invité à adresser aux autorités d'agrément une lettre dont le modèle est également mis à leur disposition, et par laquelle il certifie que les renseignements qu'il a fournis le concernant sont sincères et fidèles et qu'il n'y a pas, à sa connaissance, d'autres faits importants dont l'autorité d'agrément doive être informé. Il s'engage également dans cette lettre à informer immédiatement cette autorité de tout changement qui modifierait, de façon significative, les renseignements fournis.

1679. *Vérification des qualités des dirigeants* : En vertu de l'article L511-10 du CMF, l'ACP peut également refuser l'agrément si les personnes chargées de la détermination effective de l'orientation de l'activité ne possèdent pas l'honorabilité et la compétence nécessaires ainsi que l'expérience adéquate à leur fonction.

1680. A cet égard, le contrôle de l'honorabilité des dirigeants des institutions financières se fonde notamment sur l'article L.500-1 du CMF. Cet article fixe des conditions de moralité strictes pour l'accès aux postes de direction de certains établissements financiers (notamment les établissements de crédit, les établissements de paiement, les entreprises d'investissement, les prestataires de services d'investissement, les personnes exerçant les activités de tenue de compte-conservation d'instruments financiers et les sociétés de gestion d'OPC) et à certaines professions financières (notamment celles d'agent de prestataire de services de paiement, de change manuel, et de conseiller en investissement financier). Cette disposition interdit en effet aux personnes ayant encouru, en France ou à l'étranger, une des condamnations énumérées de diriger, gérer, administrer, ou être membre d'un organe collégial de contrôle d'un tel établissement, ou d'exercer une de ces profession. Sont visées les personnes qui ont été condamnées pour crime ou à une peine d'emprisonnement ferme d'au moins six mois avec sursis pour l'une de la vaste gamme d'infractions énumérées. Sont frappées de la même interdiction les personnes à l'égard desquelles ont été prononcées des mesures définitives de faillite personnelle.

1681. Si une personne qui exerce une fonction ou une profession visée fait l'objet de l'une de ces condamnations, elle est tenue de renoncer à cette fonction ou profession dans un délai d'un mois à compter du jour où sa condamnation est définitive.

1682. Il est à souligner que la seule absence de toute condamnation pour l'un des crimes ou délits visés à L.500-1 du CMF est insuffisante pour établir l'honorabilité requise par l'article L511-13 du CMF. L'article L500-1 VII du CMF précise en effet que le fait pour une personne de ne pas faire l'objet de l'incapacité prévue au présent article ne préjuge pas de l'appréciation, par l'autorité compétente, du respect des conditions nécessaires à l'agrément ou à l'autorisation d'exercice. Il appartient dès lors à l'ACP de prendre en considération toute information utile à l'évaluation de l'intégrité des dirigeants proposés, même si les informations de nature à la mettre en doute ne sont pas relatives à des condamnations pénales encourues. Sont notamment prises également en considération les procédures disciplinaires ou judiciaires en cours à l'encontre de la personne concernée.

1683. Afin de procéder à cette évaluation, l'autorité se fonde notamment sur les renseignements qui doivent être fournis par le promoteur dans le cadre du dossier d'agrément. Ce dossier doit notamment comporter une fiche de renseignements à compléter et à signer par chacun des dirigeants proposés, et dans le cadre de laquelle ils sont amenés à répondre à un grand nombre de questions visant à permettre l'évaluation de leur intégrité.

1684. De plus, par une décision du 29 novembre 2001 publiée au Journal Officiel du 20 février 2002, le CECEI a mis en place un traitement automatisé d'informations nominatives, destiné à centraliser des informations susceptibles de contribuer à l'appréciation de l'expérience, de la compétence et de l'honorabilité des dirigeants et actionnaires personnes physiques des établissements de crédit et des entreprises d'investissement. La CB et l'AMF et, ultérieurement, l'ACAM et la CEA, se sont associées à ce projet. Cette base de données, dénommée « *Fichier des dirigeants et actionnaires des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (Fidec)* », contient les données relatives aux dirigeants et actionnaires qui sont collectées par le CECEI dans l'exercice de ses missions d'agrément et d'autorisation. Ces données peuvent aussi être communiquées aux autorités participantes, pour l'accomplissement de leurs missions respectives, en conformité avec l'article L. 631-1 du CMF.

1685. Vérification des procédures relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme dans le cadre de l'agrément. S'agissant de l'examen de la demande d'agrément au regard des critères de gestion saine et prudente et du bon fonctionnement du système bancaire, le CECEI a également insisté dans ses rapports annuels 2008 et 2009 précités sur le fait qu'il entendait également pouvoir examiner, dans le cadre des demandes d'agrément, le dispositif prévu pour prévenir les opérations de blanchiment des capitaux, conformément aux obligations fixées par le titre VI du livre V du CMF et des textes pris pour son application. Le demandeur doit dès lors décrire les grands axes des procédures internes et du fonctionnement du dispositif préventif de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme qu'il envisage et qui doit lui permettre de satisfaire aux obligations que la législation et la réglementation en vigueur lui imposent en la matière.

1686. *Changements d'actionnaires.* Les dispositions de la directive 2007/44/CE du 5 septembre 2007 relative aux règles de procédure et aux critères d'évaluation applicables à l'évaluation prudentielle des acquisitions et des augmentations de participation dans des entités du secteur financier ont notamment été transposées aux articles L511-12-1 I et R511-3-2 du CMF. Des dispositions complémentaires de mise en œuvre de ces dispositions ont en outre été introduites dans le Règlement n° 96-16 du 20 décembre 1996 relatif aux modifications de situation des établissements de crédit et des entreprises d'investissement autres que les sociétés de gestion de portefeuille, pris par le Ministre chargé de l'Économie, en exécution de l'article L611-1 du CMF.

1687. En vertu de ces dispositions, les modifications dans la répartition du capital d'un établissement de crédit doivent être notifiées à l'ACP (antérieurement, au CECEI). Celle-ci est l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation requise pour les prises ou extensions de participations, directes ou indirectes, dans un établissement de crédit. Une demande d'autorisation doit être introduite lorsque la fraction des droits de vote détenus par la personne concernée passe au-dessus ou en dessous du dixième, du cinquième, du tiers ou de la moitié des droits de vote existants. Saisie d'une telle demande, l'ACP doit procéder à l'évaluation prudentielle du projet en se fondant sur les cinq critères prudentiels énumérés par l'article R511-3-2 du CMF déjà évoqués plus haut, parmi lesquels la réputation du candidat acquéreur et les soupçons ou les risques de blanchiment de capitaux. Il est renvoyé à cet égard aux commentaires fournis plus haut.

1688. Le CECEI a développé et mis à la disposition des candidats acquéreur un questionnaire auquel ils sont invités à répondre. Les réponses à ce questionnaire doivent être accompagnées de toutes les précisions

permettant d'éclairer le jugement de l'ACP, toutes les rubriques devant être remplies. Ce questionnaire comprend des questions visant à éclairer l'Autorité sur l'intégrité du candidat acquéreur.

1689. *Désignation de nouveaux dirigeants.* Les articles L500-1, L511-10 et L511-13 du CMF, commentés plus haut, sont également applicables dans le cas de la désignation de nouveaux dirigeants d'un établissement de crédit. L'article 9 du Règlement n° 96-16 du 20 décembre 1996 précité dispose que la désignation de toute nouvelle personne appelée, en application de l'article L.511-13 ou L.532-2 du CMF, à assurer la détermination effective de l'orientation de l'activité d'une entreprise assujettie doit être immédiatement déclarée au CECEI (devenu l'ACP). Cette déclaration est accompagnée de tous éléments permettant d'apprécier l'honorabilité et l'expérience de la personne concernée.

1690. Ainsi saisie, l'ACP vérifie la personne concernée n'est pas frappée d'une interdiction par application de l'article L500-1 du CMF, et elle procède à l'évaluation des qualités du candidat au regard des exigences d'honorabilité, de compétence et d'expérience posées par l'article L.511-10 et L511-13, selon des modalités identiques à celles décrites plus haut.

Agrément des entreprises d'investissement et autorisation des modifications ultérieures (C.23.3 et C.23.3.1)

1691. Conformément à l'article L. 532-1 du CMF, l'ACP (antérieurement, le CECEI) est également compétente pour délivrer l'agrément requis des entreprises d'investissement. Lorsque le programme d'activité d'une entreprise d'investissement inclut la gestion de portefeuille pour compte de tiers et/ou le conseil en investissements financiers, le programme d'activité doit également être préalablement approuvé par l'AMF. Le même article du CMF prévoit toutefois une exception en ce qui concerne l'agrément des entreprises d'investissement dont l'activité principale consiste dans la gestion de portefeuille pour compte de tiers : l'agrément de ces sociétés de gestion de portefeuille est du ressort de l'AMF (*cf. infra*).

1692. Par ailleurs, la loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003 a aligné le régime des prestataires exerçant l'activité d'administration ou de conservation d'instruments financiers (tenue de compte conservation) sur le cadre commun applicable à l'exercice des services d'investissement. Dans ce cadre, les entreprises ayant pour objet principal cette activité doivent être agréées par l'ACP selon les règles en vigueur pour les entreprises d'investissement.

1693. Les procédures et modalités d'examen des demandes d'agrément sont identiques (*mutatis mutandis*) à celles qui sont applicables dans le cas de l'agrément d'un établissement de crédit. L'article L500-1 du CMF (*cf. supra*) est également applicable. L'article L532-2, alinéa 1^{er}, points 3 et 4, formule des exigences similaires en ce qui concerne les qualités requises des actionnaires et des dirigeants de l'entreprise d'investissement. L'article R532-8-1 du CMF contient des dispositions relatives à l'évaluation prudentielle des nouveaux actionnaires significatifs des entreprises d'investissement qui sont identiques aux dispositions formulées par l'article R511-3-2 du CMF relativement aux nouveaux actionnaires significatifs des établissements de crédit. Le Règlement n° 96-16 du 20 décembre 1996 précité est identiquement d'application aux entreprises d'investissement. Les lignes de conduites publiées par CEBS, CEIOPS et CESR en matière d'évaluation prudentielle des candidats acquéreurs sont par nature trans-sectorielles, et les commentaires formulés par le CECEI dans ses rapports annuels 2008 et 2009 et mentionnés plus haut s'appliquent également à l'agrément des entreprises d'investissement, aux modifications de leur actionnariat, et à la désignation de nouveaux dirigeants. Pour tous ces aspects, il est donc renvoyé, *mutatis mutandis*, aux paragraphes ci-dessus relatifs à l'agrément des établissements de crédit.

Agrément des établissements de paiement (C.23.3, C.23.3.1 et C.23.5)

1694. L'ordonnance n° 2009-866 du 15 juillet 2009, entrée en vigueur 1^{er} novembre 2009, transpose en droit français la directive 2007/64/CE du 13 novembre 2007 concernant les services de paiement dans le marché intérieur. Cette transposition a donné lieu à la création d'un nouveau statut de contrôle applicable aux établissements de paiement. Ceux-ci sont définis à l'article L522-1 du CMF comme étant des personnes morales, autres que les établissements de crédit, la Banque de France, l'Institut d'émission des départements d'outre-mer, le Trésor public et la Caisse des dépôts et consignations, qui fournissent à titre de profession habituelle les services de paiement mentionnés à l'article L. 314-1.

1695. L'article L522-6 du CMF dispose qu'avant de fournir des services de paiement, les établissements de paiement doivent obtenir un agrément qui est délivré par l'Autorité de contrôle prudentiel, après avis de la Banque de France. Ce même article du CMF prévoit en outre qu'avant de délivrer cet agrément, l'ACP doit vérifier si les personnes déclarées comme chargées de la direction effective de l'établissement de paiement et, dans le cas d'établissements de paiement exerçant des activités hybrides, les personnes déclarées responsables de la gestion des activités de services de paiement de l'établissement de paiement possèdent l'honorabilité ainsi que la compétence et l'expérience nécessaires à leur fonction et requises pour les activités de services de paiement aux fins de garantir une gestion saine et prudente. Elle est aussi tenue de vérifier si l'exercice de la mission de contrôle de l'entreprise requérante n'est pas susceptible d'être entravée, notamment, par l'existence de liens de capital ou de contrôle directs ou indirects entre l'entreprise et d'autres personnes. L'ACP est en outre tenue d'apprécier également, afin de garantir une gestion saine et prudente de l'établissement de paiement, la qualité des actionnaires ou associés qui détiennent une participation qualifiée.

1696. On rappellera également que l'article L500-1 du CMF, qui prévoit l'interdiction pour les personnes ayant fait l'objet, en France ou à l'étranger, d'une condamnation pénale du chef de l'une des infractions énumérées d'exercer certaines fonctions, activités ou professions dans le secteur financier (voir supra), est également d'application en ce qui concerne les personnes qui dirigent, gèrent, administrent un établissement de paiement ou qui sont membres d'un organe collégial de contrôle d'un tel établissement.

1697. L'on notera également qu'afin de permettre l'évaluation des qualités requises des actionnaires significatifs de la société requérante et de ses dirigeants dans le contexte du processus d'agrément, ces personnes sont tenues d'adresser à l'ACP une réponse écrite et signée à un questionnaire analogue à ceux qui sont requis à cet égard dans le cadre de la procédure d'agrément des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

1698. De plus, l'arrêté du 29 octobre 2009, relatif à la réglementation prudentielle des établissements de paiement, prévoit des dispositions concernant les conditions d'accès à l'activité de services de paiement. En particulier, son article 7 dispose qu'à l'exception des opérations réalisées à l'intérieur d'un groupe, toute opération de prise, d'extension ou de cession de participation, directe ou indirecte dans un établissement de paiement est soumise à autorisation préalable du CECEI (désormais, l'ACP) lorsqu'elle permet à une personne ou à un groupe de personnes agissant de concert de franchir, à la hausse ou à la baisse, les seuils de 10 %, 20 % ou 33 1/3 % des droits de vote d'acquérir ou de perdre, seul ou conjointement, le pouvoir effectif de contrôle sur la gestion de l'entreprise.

1699. Le même arrêté prévoit également en son article 9 que la désignation de toute nouvelle personne appelée à assurer la direction effective de l'établissement de paiement ou, dans le cas d'établissements de paiement exerçant des activités hybrides, la fonction de responsable de la gestion des activités de services de paiement doit être notifiée dans un délai de cinq jours ouvrés au CECEI (désormais, l'ACP), qui peut s'opposer à cette nomination au regard des critères d'honorabilité, d'expérience et de compétence.

1700. L'article 10 du même arrêté impose à ces établissements de notifier sans délai au CECEI (désormais, l'ACP) les sanctions administratives, disciplinaires, civiles ou pénales prononcées, ou les procédures disciplinaires ou judiciaires en cours, à leur encontre ainsi que celles à l'encontre d'un de leurs dirigeants effectifs ou, dans le cas d'établissements exerçant des activités hybrides, du responsable de la gestion des activités de services de paiement, dont ils ont connaissance, et qui sont susceptibles de remettre en cause l'appréciation de l'honorabilité, de l'expérience et de la compétence de ces personnes. Cette notification doit être accompagnée de tous les éléments permettant d'apprécier l'importance des faits. Lorsque l'ACP a connaissance de faits qui sont susceptibles de remettre en cause l'honorabilité, la compétence ou l'expérience adéquate de ces personnes, elle peut demander à l'établissement les conséquences qu'il entend tirer de ces faits à l'égard de la personne concernée. Cette dernière est invitée à faire connaître ses observations à l'ACP. Le cas échéant, celle-ci peut décider, au vu des renseignements et observations transmis, d'ouvrir une procédure de retrait d'agrément de l'établissement.

Régime d'autorisation des changeurs manuels (C.23.5)

1701. A l'occasion de la transposition de la troisième directive anti-blanchiment en droit français, les changeurs manuels, qui n'étaient jusqu'alors soumis qu'à une obligation déclarative auprès des succursales de la Banque de France, se sont vus imposer un régime d'autorisation préalable par application de l'article L.524-3 du CMF, en lieu et place de la simple obligation de déclaration qui était antérieurement d'application.

1702. Avant d'exercer leur activité, les changeurs manuels doivent désormais obtenir, en application de cette disposition du CMF, une autorisation délivrée par l'ACP (antérieurement, le CECEI) qui vérifie notamment si les dirigeants et les bénéficiaires effectifs justifient qu'ils possèdent l'honorabilité et la compétence nécessaires. A cet égard, il est à relever que l'article L500-1 du CMF, commenté précédemment, est d'application et interdit aux personnes ayant fait l'objet, en France ou à l'étranger, de l'une des condamnations énumérées d'exercer la profession de changeur manuel.

1703. De plus, cette même disposition requiert que toute modification affectant le respect par un changeur manuel des obligations auxquelles il est tenu pour obtenir l'autorisation d'exercer doit faire l'objet, selon le cas, d'une autorisation préalable de l'ACP, d'une déclaration ou d'une notification, dans les conditions fixées par un arrêté du ministre chargé de l'économie.

1704. Toutefois, les personnes autres que celles mentionnées à l'article L. 561-2 du CMF, dont l'activité de change manuel est inférieure à 50 000 euros, sont dispensées de solliciter l'autorisation de l'ACP, à la condition que leur activité bénéficie aux seuls clients de l'activité professionnelle principale et en lien direct avec cette activité principale, qu'elle ne représente pas plus de 5% de leur chiffre d'affaires réalisé pour l'ensemble des activités sur le même exercice comptable, et que le montant en valeur absolue de chaque opération de change manuel n'excède pas 1000 euros, conformément à l'article D. 524-1 du CMF. Elles doivent néanmoins adresser chaque année au Secrétariat général de l'ACP une déclaration sur l'honneur par laquelle elles attestent ne pas exercer l'activité de changeur manuel et respecter ces conditions (cf. supra).

L'agrément des entreprises d'assurance (C.23.3 et C.23.3.1)

1705. Les mêmes principes que ceux décrits plus haut en matière d'agrément des établissements de crédit par l'ACP (antérieurement, le CECEI) s'appliquent aux entreprises d'assurance également soumises à l'exigence d'agrément par l'ACP (antérieurement, le CEA), conformément aux articles L. 321-1 à L. 321-10-1 du code des assurances.

1706. En vertu de l'article L321-1 du Code des assurances, les entreprises d'assurance directe ayant leur siège social en France ne peuvent commencer leurs opérations qu'après avoir obtenu un agrément administratif délivré par le l'ACP. Pour accorder cet agrément, l'ACP se fonde, en vertu de l'article L.321-10 du code des assurances, sur trois critères :

- les moyens techniques et financiers dont la société disposera et leur adéquation au regard de son programme d'activité,
- l'honorabilité, la compétence et l'expérience des personnes chargées de conduire l'entreprise, ces qualités devant être appréciées dans les conditions définies à l'article L. 322-2 du Code des assurances ;
- et la répartition du capital et la qualité de l'actionnariat en ce qui concerne les sociétés anonymes ou les modalités de constitution du fonds d'établissement s'agissant des sociétés d'assurance mutuelles.

1707. En vertu du même article L.321-10 du code des assurances, l'ACP est tenue de refuser l'agrément si elle constate que l'exercice du contrôle pourrait être entravé, notamment, par l'existence de liens en capital entre le société requérante et d'autres personnes morales ou physiques.

1708. Des dispositions identiques à celles de l'article 500-1 du CMF (cf. supra) sont reprises à l'article L.322-2 du code des assurances, qui interdit aux personnes ayant fait l'objet, en France ou à l'étranger, de l'une des condamnations énumérées de diriger, gérer ou administrer une entreprise d'assurance ou d'être membre de son organe collégial de contrôle.

1709. De plus, l'article L.322-2 dispose que les personnes appelées à conduire une entreprise d'assurance au sens de l'article L. 321-10 doivent posséder l'honorabilité, la compétence et l'expérience nécessaires à leur fonction. Les personnes visée par cette exigence sont, en vertu de l'article A. 321-10 du Code des assurances: (1) le président du conseil d'administration, le directeur général et les directeurs généraux délégués ; (2) le président du directoire et les membres du directoire portant le titre de directeur général ; (3) les personnes appelées à exercer en fait des fonctions équivalentes.

1710. Afin de démontrer qu'elle est en mesure de se conformer à ces normes, la société requérante doit fournir un dossier dont la composition est déterminée par le code des assurances, et qui comprend les informations nécessaires à l'évaluation prudentielle des actionnaires significatifs et des dirigeants.

1711. L'ACP a en outre la faculté de procéder au retrait d'agrément d'une entreprise d'assurance par application de l'article L. 325-1 du Code des assurances, notamment, si l'intérêt général l'exige, en cas de changements substantiels affectant la répartition du capital, la qualité des actionnaires ou la composition des organes de direction.

1712. Lorsqu'une société acquiert, lors de sa création ou à l'occasion d'une acquisition, la qualité de société de groupe d'assurance et que l'ACAM est responsable de la surveillance prudentielle de ce groupe, l'entité concernée est tenue de communiquer au CEA, dans un délai d'un mois, les informations nécessaires à l'appréciation de l'honorabilité, la compétence et l'expérience de ses dirigeants. Le CEA transmet ces données à l'ACAM (R. 334-46). Ces dispositions sont également applicables lorsqu'un conglomérat financier a été identifié, que l'entité placée à sa tête est une compagnie financière holding mixte et que l'ACAM est désignée comme coordonnateur (R. 334-48).

1713. Par application de l'article R. 321-17-1 du Code des assurances, tout changement de l'une des personnes qui dirigent l'entreprise (cf. article A. 321-10 du Code des assurances) doit être déclaré à l'ACP qui dispose d'un délai de trois mois pour déterminer si cette modification est susceptible de conduire à un retrait d'agrément de la société.

1714. Les modifications d'actionnariat des entreprises d'assurance doivent également être soumises au contrôle de l'ACP. Ce contrôle, prévu à l'article L. 322-4 du code des assurances, a pour objet de vérifier la capacité du nouvel actionnaire à faire face à ses obligations et porte sur les réaménagements financiers aussi bien directs qu'indirects. Il vise à préserver les intérêts des assurés et à vérifier si l'entreprise dont l'actionnariat est remodelé continuera à disposer d'une gestion saine et prudente.

1715. Les dispositions du code des assurances qui sont relatives à l'évaluation prudentielle des candidats acquéreurs d'une participation qualifiée dans les entreprises d'assurance résultent, comme pour le secteur bancaire et celui des entreprises d'investissement de la transposition en droit français de la Directive 2007/44/CE du 5 septembre 2007 relative aux règles de procédure et aux critères d'évaluation applicables à l'évaluation prudentielle des acquisitions et des augmentations de participation dans des entités du secteur financier qui, pour rappel, est une directive d'harmonisation maximale et d'application trans-sectorielle.

1716. Les développements consacrés, plus haut dans la présente section, à l'évaluation prudentielle des candidats actionnaires significatifs des établissements de crédit trouvent donc à s'appliquer identiquement dans le secteur des assurances. Ainsi, notamment, les critères d'évaluation de telles opérations, en particulier au regard de la réputation du candidat et le risque de blanchiment des capitaux, trouvent identiquement à s'appliquer en vertu de l'article R322-11-2 du Code des assurances. Les lignes directrices publiées par CEBS, CEIOPS et CESR en vue d'une mise en application harmonisée des dispositions de la directive (voir supra) sont aussi d'application.

Les intermédiaires en assurances (C.23.3 et C.23.3.1)

1717. Conformément à l'article L512-1 du Code des assurances, les intermédiaires en assurances doivent être immatriculés sur un registre unique. Lors de leur immatriculation ou du renouvellement de celle-ci (requis annuellement en vertu de l'article R512-5 du code), les intermédiaires sont tenus de transmettre à l'organisme qui tient ce registre toute information nécessaire à la vérification des conditions relatives à l'accès à l'activité d'intermédiaire et à son exercice. Ils sont également tenus d'informer dans les meilleurs délais cet organisme lorsqu'ils ne respectent plus les conditions prévues à la présente section (article L512-3). A défaut, ils sont radiés d'office du registre.

1718. L'article L512-4 du Code des assurances soumet les intermédiaires en assurances aux dispositions des points I à VI de l'article L. 322-2, de sorte que sont frappés de l'interdiction d'exercer cette profession ou de diriger, gérer ou administrer une personne morale exerçant cette profession les personnes qui ont fait l'objet, en France ou à l'étranger, de l'une des condamnations pénales énumérées (voir supra). Ces personnes sont aussi frappées de l'interdiction d'être les salariés des entreprises d'assurance qui sont directement responsables de l'activité d'intermédiation.

L'agrément des sociétés de gestion de portefeuille et sociétés de gestion de fonds communs de créances (C.23.3 et C.23.3.1)

1719. En vertu de l'article L532-1 du CMF, l'agrément des entreprises d'investissement qui fournissent à titre principal les services de gestion de portefeuille pour le compte de tiers (les sociétés de gestion de

portefeuille) est délivré par l'AMF. Quant au fond, cet agrément est régi par les mêmes dispositions que celui qui est requis des autres entreprises d'investissement.

1720. Lors de sa demande d'agrément, la société de gestion de portefeuille est tenue de fournir l'identité de ses actionnaires directs ou indirects ainsi que le montant de leur participation. L'AMF apprécie la qualité de l'actionnariat au regard de la nécessité de garantir une gestion saine et prudente et du bon exercice de sa propre mission de surveillance. Elle procède au même examen s'agissant des associés et des membres d'un groupement d'intérêt économique (articles L. 532-9 du code monétaire et financier et article 312-5 annexe 23.3).

1721. Les actionnaires détenant plus de 10% du capital doivent remplir une déclaration qui est communiquée à l'AMF. Doivent notamment être précisés :

- la répartition du capital de l'apporteur de capitaux et, s'il y a lieu, celle de la maison mère et des holdings intermédiaires ;
- l'activité de l'apporteur de capitaux. S'il fait partie d'un groupe, un descriptif des principales entités constituant le groupe doit être fourni ainsi que, le cas échéant, la part des activités bancaires ou de services d'investissement, un organigramme, les comptes consolidés des trois derniers exercices, la liste des participations significatives dans des établissements de crédit ou des entreprises d'investissement en France et à l'étranger de l'apporteur de capitaux et du groupe auquel lui-même appartient.

1722. L'article R532-8-1 du CMF contient des dispositions relatives à l'évaluation prudentielle des candidats à l'acquisition d'une participation qualifiée dans les entreprises d'investissement qui sont identiques aux dispositions formulées par l'article R511-3-2 du CMF relativement aux nouveaux actionnaires significatifs des établissements de crédit. Les lignes de conduites publiées par CEBS, CEIOPS et CESR en matière d'évaluation prudentielle des candidats acquéreurs sont par nature trans-sectorielles, et s'appliquent donc également lorsque l'établissement financier visé est une société de gestion de portefeuille. Pour tous ces aspects, il est donc renvoyé, mutatis mutandis, aux paragraphes ci-dessus relatifs à l'agrément des établissements de crédit.

1723. En ce qui concerne les sociétés de gestion de fonds communs de créances, l'instruction COB de mai 2003 prise en application du règlement n° 94-01 modifié relatif aux fonds communs de créances prévoit un contrôle du capital social détenu par chacun des actionnaires, ainsi que l'identité et la qualité de ceux-ci doivent être indiquées lors de l'agrément (annexe 23.3)

1724. Si l'actionnariat supérieur à 10% est une personne morale ou un trust, l'AMF demande des précisions sur l'actionnariat de cette personne morale ou du trust.

1725. S'agissant du contrôle des qualités des dirigeants, les articles L.532-9, 4° du CMF et 312-6 du règlement général de l'AMF requièrent identiquement que pour les autres catégories d'entreprises d'investissement que les sociétés de gestion de portefeuille soient dirigées effectivement par deux personnes (en principe), possédant l'honorabilité nécessaire et l'expérience adéquate à leur fonction, en vue de garantir sa gestion saine et prudente. L'article L500-1 du CMF, précédemment commenté, trouve également à s'appliquer et interdit aux personnes ayant fait l'objet, en France ou à l'étranger, de l'une des condamnations énumérées de diriger, gérer ou administrer une société de gestion de portefeuille.

1726. Lors de l'agrément des sociétés de gestion de portefeuille, les dirigeants doivent fournir des renseignements sur leurs fonctions passées, les nouvelles fonctions qu'ils vont exercer au sein de la société,

les autres fonctions qu'ils exercent dans d'autres entités, leur identité, leur adresse, les condamnations ou sanctions qui ont pu être prononcées à leur encontre au cours des dix dernières années (annexe 3 de l'instruction n°2008-03, annexe 23.3).

1727. Par ailleurs, l'on relèvera que les sociétés de gestion de portefeuille doivent joindre à leur dossier d'agrément la liste des procédures qu'elles ont élaborées, notamment celles relatives à la LAB/CFT

L'agrément des sociétés de gestion de sociétés civiles de placement immobilier et sociétés de gestion de sociétés d'épargne forestière (C.23.3 et C.23.3.1)

1728. L'AMF demande lors de l'agrément, la répartition du capital en nombre de parts et pourcentage, détenu par chacune des personnes physiques et morales, l'identité et la qualité de ces personnes. Pour les actionnaires personnes morales seront indiqués leur forme juridique, le montant de leur capital, leur objet social, leurs principaux actionnaires ainsi que le nom de leurs mandataires sociaux (Instruction COB de mai 2002 prise en application du règlement n° 94-05 modifié par le règlement n° 2001-06 relatif aux sociétés civiles de placement immobilier et Instruction COB de novembre 2003 prise en application du règlement n° 2003-05 relative aux sociétés d'épargne forestière).

1729. Le contrôle des dirigeants des sociétés de gestion de fonds communs de créances s'opère lors du dossier de demande d'agrément comprenant : les nom, prénoms, adresse, nationalité, date et lieu de naissance des représentants légaux et des mandataires sociaux de la société, ainsi que les autres activités professionnelles exercées par eux. Doivent être fournis par ailleurs à l'AMF, pour chacun d'eux : (1) un extrait récent du bulletin n° 3 du casier judiciaire ; (2) pour les dirigeants de nationalité étrangère, résidant depuis moins de trois ans en France, un document délivré par les autorités compétentes de leur pays d'origine et attestant que l'intéressé n'est pas, aux termes de la réglementation de son pays, frappé d'une interdiction de diriger une société, (3) un curriculum vitae à jour (l'instruction COB de mai 2003 prise en application du règlement n° 94-01 modifié relatif aux fonds communs de créances).

1730. De même, les sociétés de gestion de SCPI et de société d'épargne forestière doivent présenter des garanties suffisantes en ce qui concerne l'honorabilité et l'expérience de ses dirigeants (articles L. 214-68 et L. 214-87 du code monétaire et financier, 321-41 et 321-52 du règlement général de l'AMF, annexe 23.3.1). A cet effet, l'AMF demande lors de l'agrément, en ce qui concerne les représentants légaux et mandataires sociaux :

- les nom, prénoms, adresse, nationalité, date et lieu de naissance ;
- leurs autres activités professionnelles ; un extrait récent du bulletin n° 3 du casier judiciaire ;
- pour les dirigeants de nationalité étrangère ressortissant ou non d'un État membre de l'UE, résidant depuis moins de trois ans en France, l'extrait de casier judiciaire est remplacé par un document délivré par les autorités compétentes de leur pays d'origine et attestant que l'intéressé n'est pas, aux termes de la réglementation de son pays, frappé d'une interdiction de diriger une société ;
- un curriculum vitae certifié sur l'honneur décrivant de façon exhaustive et complète les activités professionnelles exercées par les intéressés.

L'agrément des mutuelles (C.23.7)

1731. En vertu de l'article L. 211-7 du code de la mutualité, « Les mutuelles et unions soumises aux dispositions du présent livre ne peuvent commencer leurs opérations qu'après avoir obtenu un agrément délivré par l'autorité administrative compétente, après avis du Conseil supérieur de la mutualité mentionné à l'article L. 411-1. L'agrément est accordé, sur demande de la mutuelle ou de l'union, pour les opérations d'une ou plusieurs branches ou sous-branches d'activité. La mutuelle ou l'union ne peut pratiquer que les opérations pour lesquelles elle est agréée. »

L'agrément des instituts de prévoyance (C.23.7)

1732. En vertu de l'article L. 931-4 du code de la sécurité sociale, « Les institutions de prévoyance et les unions ne peuvent commencer leurs opérations qu'après avoir obtenu un agrément délivré par le ministre chargé de la sécurité sociale. L'agrément est accordé, sur demande de l'institution ou de l'union, pour les opérations d'une ou de plusieurs branches d'activité. L'institution ou l'union ne peut pratiquer que les opérations pour lesquelles elle est agréée. »

L'agrément des associations professionnelles de conseillers en investissements financiers (C.23.7)

1733. Les conseillers en investissements financiers ne font pas l'objet d'un agrément direct par l'AMF. Ils sont cependant tenus d'adhérer à une association professionnelle qui est agréée par l'AMF (article L.541-4 du CMF). Pour agréer les associations professionnelles de conseillers en investissements financiers, l'AMF vérifie notamment que les procédures d'adhésion décrivent les modalités de vérification de l'honorabilité et de l'expérience de leurs adhérents.

1734. A cet égard, l'association professionnelle est tenue de vérifier, au moment de l'instruction de la demande d'adhésion, que le conseiller en investissements financiers remplit les conditions d'honorabilité et de compétence fixées par la loi et l'existence de procédure en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

1735. Le contrôle de la détention du capital est également opéré par les associations professionnelles (article 325-17 du règlement général de l'AMF).

1736. Les conseillers en investissements financiers personnes physiques, ainsi que les personnes physiques ayant le pouvoir de gérer ou d'administrer les personnes morales habilitées en tant que conseillers en investissements financiers doivent obligatoirement remplir des conditions d'âge, d'honorabilité et de compétence professionnelle (article L. 541-2 du CMF). L'article L500-1 du CMF, précédemment commenté leur est applicable et interdit aux personnes ayant fait l'objet, en France ou à l'étranger, d'une des condamnations énumérées d'exercer la profession de conseiller en investissements financiers pu de diriger, gérer ou administrer une personne morale exerçant cette activité.

1737. Ils ne doivent pas faire l'objet d'une interdiction d'exercer à titre temporaire ou définitif d'une activité ou d'un service ou faire l'objet d'une sanction administrative (article D. 541-8 du CMF). L'honorabilité et la compétence des conseillers en investissements financiers ou de leurs dirigeants sont appréciées par l'association professionnelle à laquelle ils doivent obligatoirement adhérer, au moment de l'adhésion (article L. 541-5 du code monétaire et financier annexe 23.3.1).

1738. *Conformité avec les critères C.23.3, C.23.3.1, C.23.5 et C.23.7.* La France dispose d'un arsenal juridique complet en matière d'agrément des institutions financières. Les critères 23.3, 23.5 et 23.7 sont remplis. La France dispose également d'une réglementation satisfaisante permettant le contrôle des critères

« d'aptitude et d'honorabilité » des dirigeants des institutions financières. En ceci le critère 23.3.1 est rempli.

Recommandations 23 – surveillance des institutions financières (C.23.1, C.23.4, C.23.7) et des prestataires de services de fonds ou de valeurs ou de services de change (C.23.6)

La CB – activité de surveillance des institutions financières (C.23.1, C.23.4, C.23.7) et des prestataires de services de fonds ou de valeurs ou de services de change (C.23.6)

Le contrôle sur pièces

1739. Comme indiqué précédemment, l'ACP a repris et développe le contrôle permanent (ou contrôle sur pièces) mis en place antérieurement par la CB. A cet égard, il convient de souligner que le contrôle sur pièces en matière de LAB/CFT s'inscrit pleinement dans la méthodologie générale de contrôle prudentiel sur pièces développée par la CB. Ce contrôle se base essentiellement sur l'analyse :

- de documents déclaratifs en application de dispositions réglementaires (rapports annuels sur le contrôle interne, états annuels blanchiment) qui sont adressés selon une périodicité régulière à l'ACP par les établissements,
- d'informations complémentaires obtenues des établissements (rapports d'audit internes) et d'informations lors des contacts réguliers avec les établissements : rencontre systématique de chaque établissement (éventuellement lors de rencontres avec les sociétés mères en cas de filiales de groupes) ; moins fréquemment dans le cas de visites sur place de la part des services de contrôle sur pièces ;
- d'informations collectées auprès de sources d'informations externes (par exemple, dans les publications légales).

1740. Le contrôle permanent vise à formuler une évaluation globale de chaque institution. Cette évaluation résulte de l'application d'une méthodologie rigoureuse et structurée qui repose sur l'appréciation de nombreux critères quantitatifs et qualitatifs, qui conduit à l'attribution d'une note générale (de 1 à 5, 1 étant la meilleure note). Cette note, pondérée par le poids des activités de l'établissement et des types de risques auxquels il est exposé, concourt à déterminer le niveau d'intensité du contrôle exercé sur l'établissement. Tous les établissements, sans exception, font ainsi l'objet d'une analyse au minimum chaque année par les services de contrôle sur pièces, pour tous les aspects prudentiels, de contrôle interne et de LAB/CFT. Les fiches synthétisant l'appréciation portée sont systématiquement validées par les chefs de service. Elles sont transmises en cas de note péjorative (4 ou 5) au Secrétaire Général de l'ACP et à ses adjoints, qui sont donc informés chaque trimestre de la situation de tout établissement requérant un suivi approfondi.

1741. Dans ce contexte général du contrôle sur pièces, l'évaluation du dispositif LAB/CFT de chaque établissement est un des points systématiques de l'appréciation générale portée sur l'établissement, avec le respect des dispositions prudentielles. Elle procède à la fois de :

- 1) l'analyse des rapports de contrôle interne que chaque établissement est tenu de remettre chaque année, et qui décrivent les différents risques encourus dans le cadre de ses activités, y compris les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, les conclusions des missions d'audit interne, les mesures prises afin de mettre un terme aux déficiences identifiées, etc. Le canevas du rapport de contrôle interne est fixé chaque année par l'ACP, en fonction de ses

attentes actualisées. Il est disponible sur le site internet de la Banque de France. Plus spécifiquement en matière de LAB/CFT, conformément à l'article 42 du Règlement 97-02 relatif au contrôle interne, les rapports de contrôle interne doivent établir une description à jour de la classification des risques, ainsi qu'une présentation des analyses sur lesquelles cette classification est fondée. Les services du contrôle sur pièces analysent le dispositif de contrôle interne à l'aide de grilles de dépouillement développées par le Service des normes et méthodes de la Direction des Affaires Juridiques ; chaque question fait l'objet d'une pondération en fonction de l'importance de l'objet sur lequel elle porte.

- 2) l'analyse des rapports d'audits internes : les services de contrôle demandent régulièrement des rapports d'audit à l'inspection générale des établissements contrôlés. La date de la dernière enquête réalisée par les services de contrôle interne de l'établissement sur le dispositif LAB/CFT doit en particulier être renseignée dans le questionnaire annuel relatif à la LAB/CFT (*cf. infra*). Ces rapports d'audit interne entrent en effet en ligne de compte dans la programmation des missions sur place de l'ACP, en fonction tant de l'évaluation par celle-ci de la qualité du contrôle interne de l'établissement et de la nature des constatations formulées dans ces rapports d'audit interne.
- 3) l'examen des réponses apportées au questionnaire annuel relatif à la LAB/CFT (QLB) mis en place par l'instruction n°2000-09 du 18 octobre 2000 de la Commission bancaire s'agissant des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, par l'instruction n°2010-08 du 8 mars 2010 de la Commission bancaire s'agissant des établissements de paiement. Le dépouillement des 120 questions du QLB fournit aux services de contrôle des informations importantes quant au dispositif LAB/CFT des établissements dont elles ont la charge. Il permet d'apprécier la conformité de ces dispositifs aux textes applicables en discriminant, sur la base d'une pondération prédéterminée, chaque point du dispositif selon leur importance stratégique. Les réponses au questionnaire sont adressées par télétransmission et signées électroniquement par les dirigeants responsables de l'établissement, dont la responsabilité est dès lors formellement engagée à l'égard de l'ACP. Les questionnaires permettent également d'évaluer le nombre de déclarations de soupçons, le nombre d'actions de formation, la date de la dernière enquête réalisée par les services de contrôle interne sur le dispositif LAB/CFT, etc. Les questionnaires sont étudiés systématiquement. En cas de défaillances relevées à l'examen des réponses fournies par un établissement, un courrier lui est systématiquement adressé pour l'inviter à y remédier.

Le nombre des courriers de cette nature qui ont été adressés par la CB aux établissements financiers sur la base de l'analyse des réponses au QLB a évolué comme suit au cours des dernières années

	2005	2006	2007	2008	2009
Courriers QLB	208	114	170	106	51

Alors que l'attention attachée par la CB à l'analyse et au contrôle des réponses des institutions financières à ce questionnaire annuel sont demeurés constants sur la période considérée, l'évolution du nombre de lettres de suite auxquelles ces réponses ont donné lieu corrobore la maturation progressive des dispositifs de LAB/CFT mis en œuvre par les institutions financières concernées.

- 4) l'analyse des rapports de contrôle sur place : les services de contrôle sur pièces, quand ils reçoivent un rapport de contrôle sur place, actualisent leur connaissance de l'établissement concerné et apprécient les suites à donner au rapport, en cohérence avec tous les éléments dont ils disposent. Si les défaillances relevées sont significatives, cette analyse est conduite avec la

Direction des Affaires juridiques de l'ACP, notamment pour qualifier les défaillances en matière de contrôle interne et de LAB/CFT.

- 5) l'analyse systématique des réponses apportées aux lettres de suite adressées après mission d'inspection, et qui laissent deux mois à l'établissement pour présenter les mesures prises ou programmées pour pallier les déficiences relevées. Cette analyse permet de décider des suites à donner à cette réponse : relance sur des points en suspens ou améliorations non achevées ; point lors des entretiens avec l'établissement, éventuellement nouvelle proposition d'inscription au programme d'enquête.
- 6) pour les groupes d'origine étrangère (filiales ou succursales), les analyses auxquelles donne lieu le contrôle sur pièce tient également pleinement compte des informations échangées avec les autorités homologues étrangères, notamment dans le cadre des collèges de superviseurs, concernant le dispositif de contrôle interne et éventuellement les défaillances en matière LAB/CFT.

1742. Les autorités soulignent que les mesures de contrôle permanent décrites ci-dessus s'appliquent systématiquement et intégralement à toutes les institutions financières du secteur de la banque et des entreprises d'investissement qui relèvent des compétences de l'ACP (antérieurement, la CB), sans aucune exception.

1743. L'examen continu réalisé dans le cadre du contrôle sur pièces fournit de la sorte aux services de contrôle une appréciation actualisée de la situation individuelle de chaque établissement, s'agissant en particulier de la qualité du dispositif LAB/CFT et de contrôle interne. Il est l'occasion de rappeler de façon régulière à l'établissement la teneur des obligations qui s'imposent à lui. Surtout, il permet d'identifier, sur la base des documents et informations collectés par les services de contrôle, les principales lacunes présentées. Celles-ci sont portées à la connaissance de l'établissement concerné et font l'objet d'un échange sous forme d'envois de courriers, de conversations téléphoniques, de courriels et/ou d'entretiens, afin de permettre aux services de contrôle d'en saisir la source et la portée. L'établissement est alors invité à corriger les défaillances observées sur la base des propositions formulées par le contrôleur sur pièces, dans les délais impartis, afin de se conformer à la loi, et à rendre compte des modifications apportées. La persistance de lacunes importantes, notamment du fait de l'absence de mesures prises par l'établissement pour y remédier peut se traduire directement par une proposition d'ouverture de procédure disciplinaire ou, plus fréquemment, constitue un motif de proposition au programme annuel de contrôle sur place.

1744. Le contrôle sur pièces des établissements financiers relevant des compétences de l'ACP (anciennement, la CB) apparaît adéquatement structuré et efficace. En particulier, le QLB semble constituer un outil de contrôle performant et utile dont l'exploitation systématique et rationalisée contribue à orienter le choix des organismes inscrits au programme de contrôles sur place. Les autorités ont aussi confirmé la fiabilité de cet outil (après recoupement entre le contenu des QLB et les inspections sur place) et son rôle non négligeable dans le dialogue entre elles et les assujettis, au titre du contrôle permanent. A ce titre, les évaluateurs encouragent la généralisation de cet outil aux changeurs manuels, en cours d'élaboration. Les autorités expliquent la diminution du nombre de courriers QLB à des fins de mesures correctrices par un niveau de conformité plus élevé des assujettis avec leurs obligations de LAB/CFT et une meilleure maîtrise de ces derniers de l'utilisation du QLB. Cette information n'a pas pu être vérifiée.

Le contrôle sur place

1745. Le dispositif de contrôle conçu par la Commission bancaire (et aujourd'hui de l'ACP) se fonde sur l'articulation entre le contrôle permanent sur pièces et le contrôle sur place afin de rendre le système global de supervision effectif et efficace.

1746. Les missions d'inspection sur place sont en effet décidées par le collège de la Commission bancaire à la suite des propositions des services de contrôle sur pièces qui ciblent notamment les établissements (sur la base des différentes informations mentionnées ci-dessus) qui présentent les profils de risque les plus dégradés, tout en prenant en compte l'ensemble des informations détenues par le contrôle permanent (entretiens, suites données au dernier contrôle sur place). A cet égard, les contrôles sur pièces permettent d'adapter de la manière la plus pertinente du point de vue de l'effectivité du contrôle le nombre de contrôles sur place dans les établissements.

1747. En continuité avec le contrôle permanent sur pièce qui couvre systématiquement tous les établissements soumis au contrôle de l'ACP, celle-ci effectue ainsi des contrôles sur place auprès d'établissements ciblés. Le collège de l'ACP délibère périodiquement des priorités du programme de contrôle sur place (cf. sur les différents types de missions les développements relatifs à la recommandation 29) en fonction de plusieurs paramètres, notamment :

- (1) les conclusions des travaux d'analyse conduits dans le cadre du contrôle sur pièces et plus largement les priorités définies par le secrétariat général pour chaque direction du contrôle permanent ;
- (2) les développements de marché engendrant l'émergence de nouvelles zones de risques ;
- (3) les constats opérés à l'occasion des contrôles sur place et
- (4) toute autre information, tels que les signalements de TRACFIN, les informations remontées du réseau de la Banque de France et les informations provenant de toute autre autorité.

1748. Le programme annuel de contrôle sur place défini par le secrétaire général est évolutif. A tout moment, une mission de contrôle sur place peut ainsi être engagée, afin de tenir compte de l'évolution de la situation des organismes et de l'environnement économique. Des missions peuvent en outre être diligentées dans le cadre du suivi des recommandations formulées à la suite des missions antérieures de contrôle sur place, en particulier lorsqu'il existe des interrogations sur la portée des mesures correctives mises en œuvre par les établissements, en vue de s'assurer que l'ensemble des insuffisances identifiées ont été effectivement corrigées.

1749. Les contrôles sur place sont conduits au sein des institutions financières relevant des compétences de l'ACP par des inspecteurs de la délégation au contrôle sur place de la Banque de France, agissant pour le compte de la Commission bancaire, en exécution du programme des contrôles délibéré par la CB conformément à l'article L613-6 du CMF. En application de l'article L613-10 du CMF, les contrôles sur place peuvent être étendus aux filiales des établissements contrôlés, ainsi qu'aux personnes morales qui contrôlent directement ou indirectement ces établissements, aux autres entités de ce même groupe. Le

contrôle peut également être étendu aux agents et prestataires de services externalisés agissant pour le compte de l'établissement contrôlé²²⁹.

1750. Parmi les missions de contrôle sur place qui ciblent les dispositifs de LAB/CFT des organismes financiers qui en font l'objet, il convient de distinguer les "enquêtes générales" et les "missions spécifiques".

- (1) Les "enquêtes générales", qui visent en général des établissements dont la taille, petite ou moyenne, permet de procéder à l'examen, au cours d'une même mission, de l'ensemble de l'organisation et des activités. Ces enquêtes générales incluent systématiquement un examen détaillé et approfondi des dispositifs de LAB/CFT.
- (2) Les enquêtes spécifiques, qui ont pour seul objet la revue des dispositifs de LAB/CFT des organismes visés, sont généralement diligentées auprès d'organismes financiers de plus grande taille dont la diversité et la complexité des activités et de l'organisation globale nécessitent, dans un but d'efficacité, de recourir à des enquêtes par thème.

1751. La durée des enquêtes peut considérablement varier (entre plusieurs jours et plusieurs mois selon la taille de l'établissement). Les autorités indiquent que, tant pour les enquêtes générales que pour les enquêtes ciblées LAB/CFT, la phase de contrôle sur place peut aller, en fonction de la taille des établissements, jusqu'à 6 mois (jusqu'à 2 mois dans le cas particulier des changeurs manuels). La phase d'échanges contradictoires qui suit le contrôle sur place et précède la signature du rapport dure en moyenne 1 mois. Les équipes d'inspection sont composées de 4 à 5 personnes en moyenne. La méthodologie et les ciblage de contrôle peuvent aussi varier considérablement d'un établissement financier à un autre.

1752. Au cours des cinq dernières années, l'évolution du nombre de missions sur place (hors changeurs manuels) se présente comme suit :

Années	Missions d'inspection	Missions "blanchiment"	Dont : missions à portée générale	Dont : spécifiques
2005	169	85	63	22
2006	131	48	31	17
2007	108	44	31	13
2008	143	50	44	6
2009	133	44	40	4

²²⁹ En ce qui concerne les filiales et succursales établies à l'étranger, l'ACP n'est compétente qu'en matière de contrôle consolidé des groupes qu'elle contrôle. A ce titre, des contrôles (sur pièces, au travers de questions spécifiques du questionnaire annuel LCB-FT et sur place) sont effectués chaque année. Ainsi en 2010, 7 groupes ayant des implantations à l'étranger ont fait l'objet d'une inspection sur place de leur dispositif de maîtrise des risques au sein du groupe. Par ailleurs, l'ACP échange très régulièrement avec les autorités étrangères compétentes pour l'application des règles locales des implantations étrangères. Ces échanges se font d'une part dans le cadre de collèges de superviseurs (européens et extra européens) et d'autre part dans le cadre d'échanges bilatéraux (avec des autorités européennes mais aussi non européennes).

1753. La ventilation par catégories d'assujettis des missions d'inspections relatives à la LAB/CFT se présente comme suit :

	2005		2006		2007		2008		2009	
	Missions à portée générale	Missions spécifiques	Missions à portée générale	Missions spécifiques	Missions à portée générale	Missions spécifiques	Missions à portée générale	Missions spécifiques	Missions à portée générale	Missions spécifiques
		63	22	31	17	31	13	44	6	40
banques commerciales	22	13	12	13	5	10	15	6	17	3
banques mutualistes / coopératives	8	7	4	4	3	2	6		2	1
caisses de crédit municipal	2				1		2			
sociétés financières	22	2	14		11		10		15	
entreprises d'investissement	9		1		11	1	11		6	

1754. S'agissant des contrôles effectués sur place par la CB auprès des établissements de crédit dans les territoires situés en outre-mer, la situation se présente comme suit :

	2005	2006	2007	2008	2009
Martinique	2	1	1	0	0
Guyane	1	1	1	0	0
St Martin	1	0	1	0	0
Nouvelle Calédonie	0	0	2	0	0
Polynésie Française	1	0	1	0	0
La Réunion	4	1	1	2	0
Mayotte	2	1	1	0	0
TOTAL	11	4	8	2	0

1755. Les résultats des contrôles sur place sont systématiquement communiqués aux organes décisionnels de l'établissement contrôlé conformément à l'article L 613-11 du CMF. Ainsi, chaque mission de contrôle sur place donne lieu à la rédaction d'un rapport d'enquête dont l'analyse par le Secrétariat général de la CB (actuellement l'ACP) peut conduire, selon la nature des constats, soit à l'envoi d'une lettre de suite relevant les insuffisances constatées et demandant que les mesures correctrices nécessaires soient prises dans un délai déterminé, soit à l'ouverture d'une procédure disciplinaire par la Commission (cf. supra).

Lettres de suite consécutives aux contrôles sur place

Années	Lettres de suite à portée générale adressées (hors changeurs)	Lettres de suites comprenant un élément blanchiment (hors changeurs)
2005	107	64
2006	126	74
2007	66	39
2008	72	36
2009	73	40

1756. Le nombre de lettres de suite adressées aux établissements de crédit établis dans les départements et collectivités d'outre-mer a en effet évolué comme suit :

	2005	2006	2007	2008	2009
Martinique	0	0	0	0	2
Guyane	0	0	1	0	2
St Martin	0	1	0	0	1
Nouvelle Cal.	0	1	0	2	0
Polynésie F.	1	1	0	0	0
La Réunion	2	2	3	1	2
Mayotte	0	0	1	0	1
TOTAL	3	5	5	3	8

1757. L'étude des chiffres ci-dessus indique les tendances suivantes. Dans le cadre de ses compétences d'autorité de contrôle prudentiel, la CB a diligenté en moyenne un total de plus de 136 enquêtes par an auprès des établissements de crédit et des entreprises d'investissement. En moyenne annuelle également, plus de 54 de ces missions (soit près de 40 % du total) ont porté sur les dispositifs de LAB/CFT, soit

spécifiquement (13 missions), soit dans le contexte d'une enquête générale (41 missions). Il convient par ailleurs de prendre en compte le caractère pluriannuel du programme de contrôles sur place. Entre 2005 et 2009 le tiers des établissements de crédit et des entreprises d'investissement ont ainsi fait l'objet d'une mission de contrôle sur place (en plus du contrôle sur pièces systématique).

1758. L'on note qu'en chiffres absolus, le nombre des missions de contrôle sur place dans le cadre desquelles la CB a examiné les dispositifs de LAB/CFT de l'institution contrôlée a été comparativement élevé au cours de l'année 2005 (85 missions), pour se stabiliser ensuite à un niveau moins élevé, se situant dans une fourchette de 44 à 50 missions par an. Rapporté au nombre total des missions d'inspection diligentées par la CB, le nombre des missions incluant la revue des dispositifs de LAB/CFT exprimé en pourcentage a connu un léger fléchissement progressif au cours de ces cinq années.

1759. La mise en relation du nombre d'inspections comportant la revue des dispositifs de LAB/CFT avec le nombre d'institutions (en réduction constante) qui relèvent des secteurs de la banque et des services d'investissement permet de constater que le pourcentage de ces entreprises ayant fait l'objet de telles inspections (soit à portée générale, soit spécifiques) a été relativement stable d'année en année entre 2006 et 2009 (dans une fourchette de 4,9 % à 5,7%, ce pourcentage ayant cependant atteint 8,5% en 2005)

1760. A cet égard, les autorités soulignent qu'il convient aussi de tenir compte de l'organisation du secteur bancaire français, notamment caractérisé par sa forte concentration. En effet, sur les 722 établissements de crédit agréés en France en 2008, 364 appartiennent aux 5 principaux groupes bancaires qui représentent 87% des comptes clients. Chaque année depuis 2005, au moins un des établissements de chacun de ces cinq groupes a fait l'objet d'une mission comportant la revue des dispositifs de LAB/CFT. Les lettres de suite adressées à chacune des filiales de ces groupes sont également transmises à la tête de groupe qui prend en compte les remarques de l'autorité de contrôle pour modifier en conséquence le dispositif en place au sein du groupe. Par ailleurs, en ce qui concerne les 358 établissements de crédit n'appartenant pas à ces cinq groupes (dont certains appartiennent à des groupes de taille plus modeste en France, ils font également l'objet d'une attention particulière : 168 missions ont été conduites entre 2005 et 2009.

1761. Afin d'apprécier correctement l'effectivité de l'exercice des pouvoirs de contrôles sur place de la CB (actuellement, l'ACP) auprès des institutions financières ici visées, les autorités françaises soulignent par ailleurs l'importance de placer les chiffres ci-dessus dans le prolongement des actions systématiques de contrôle permanent (cf. supra) qui permettent à l'autorité compétente de fonder sur des bases objectives son approche par les risques de l'exercice de ses pouvoirs de contrôle sur place. Dans ce contexte, la fréquence des inspections sur place traduit le degré de plus en plus élevé de maturité des dispositifs de LAB/CFT des institutions financières concernées au regard du cadre légal et réglementaire antérieur à la réforme 2009. Compte tenu de cette dernière, les autorités ont cependant indiqué à l'équipe d'évaluation qu'elles prévoient un renforcement des contrôles LAB/CFT en 2010. Ainsi, l'ACP a prévu d'effectuer au cours de cette première année de déploiement du nouveau dispositif de LAB/CFT 48 missions "blanchiment" (hors changeurs manuels) auxquelles s'ajouteront 8 missions relatives à la gestion privée et aux centres off-shore. Ventilé par catégories d'assujettis, ce programme d'inspections se présente comme suit (des programmes complémentaires pouvant si nécessaire être adoptés en cours d'années):

Années	Missions à portée générale comportant un aspect LAB/CFT	Missions blanchiment	Missions Gestion privée/ "centres off shore"
2010 (missions réalisées par l'Inspection de la Banque de France)	29	17	8
banques commerciales	12	11	7
banques mutualistes/coopératives	2	3	1
caisses de crédit municipal			
sociétés financières	9	2	
entreprises d'investissement	6	1	

1762. Sur le plan qualitatif, il convient également de relever que les moyens importants mis en œuvre pour la réalisation de chacune des missions de contrôle sur place et la profondeur des investigations qui sont menées dans le cadre de ces missions (tant à portée générale que spécifiques) contribuent à renforcer significativement leur caractère fortement incitatif du point de vue de la conformité des institutions financières concernées au regard de leurs obligations légales et réglementaires et des attentes de l'autorité de contrôle en matière de LAB/CFT.

1763. S'agissant des suites données aux inspections effectuées sur place, près de 60 % des lettres de suites adressées au cours des cinq dernières années par la CB aux institutions financières ayant fait l'objet d'une inspection (quel qu'en ait été l'objet) ont abordé des questions relatives à la LAB/CFT, et que ce pourcentage est resté stable tout au long de cette période. Tant ce pourcentage élevé que sa constance corrobore l'attention accordée par la CB (actuellement l'ACP) à cette matière dans l'exercice de ses pouvoirs de contrôle sur place.

1764. Enfin, l'équipe d'évaluation a obtenu la confirmation, lors de ses rencontres avec les représentants des secteurs concernés, que l'exercice des compétences de contrôle de la CB (actuellement, l'ACP) est perçu par les institutions financières concernées comme très effectif par sa fréquence et son professionnalisme.

1765. S'agissant des contrôles sur place effectués auprès d'institutions financières (hors changeurs manuels) établis dans les départements et collectivités d'outre-mer, les autorités rappellent que la très grande majorité de ces implantations sont des filiales ou des agences d'établissements appartenant aux principaux groupes bancaires français, et que la mise en place de dispositifs de LAB/CFT dans ces filiales et agences en outre-mer est abordée par l'autorité de contrôle au travers des maisons-mères²³⁰. Les

²³⁰ A titre d'illustration, la Commission bancaire a prononcé en 2010 contre une banque un blâme et une sanction pécuniaire de 200 000 euros pour manquements aux obligations de LAB/CFT ; cette décision visait notamment plusieurs implantations outre-mer de cette banque (Antilles françaises et Guyane).

autorités indiquent également que les ratios de sanctions calculés au regard du nombre total d'établissements sont de ce point de vue proportionnés au regard du faible nombre d'établissements présents outre-mer.

1766. On relève aussi que le nombre de lettres de suite adressées à des institutions financières implantées en outre-mer n'a jamais été aussi élevé qu'en 2009, ce qui pourrait indiquer un niveau de mise en œuvre des normes de LAB/CFT moins performant qu'en métropole, mais également une attention récemment accrue de la CB (actuellement, l'ACP) aux institutions financières établies dans ces territoires.

1767. Par ailleurs, tenant compte de la réforme du cadre légal et réglementaire de la LAB/CFT intervenue en 2009, et compte tenu des éléments collectés en 2009 dans le cadre du contrôle permanent, les autorités ont également indiqué que 3 contrôles sur place ont été prévus en Polynésie en 2010,

1768. *Conclusion.* L'équipe d'évaluation estime dès lors que, l'exercice des compétences de contrôle de la CB (actuellement, l'ACP) à l'égard des établissements bancaires et des entreprises d'investissement satisfait effectivement aux exigences du GAFI. Les évaluateurs estiment cependant important que l'ACP confirme ses efforts voire les amplifie en vue d'un contrôle sur place plus fréquent auprès des institutions établies en outre-mer.

Contrôle des changeurs manuels

1769. Les inspections effectuées par la CB en recourant tant à ses moyens propres ou qu'à l'intervention des services des Douanes, ont été, en moyenne annuelle, au nombre d'un peu plus de 9 inspections. On notera également que le nombre de ces inspections a atteint son plus haut niveau en 2007 (14 missions), mais s'est ensuite réduit pour revenir à 8 missions en 2009. Au total, 39 missions ont été réalisées entre 2005 et 2009 sur la population estimée de 175 changeurs estimés en 2009.

Missions blanchiment réalisées au cours des années 2005 à 2009

Années	Contrôles changeurs manuels		
	Total	dont Contrôles DCP	Contrôles Douanes
2005	5	2	3
2006	9	8	1
2007	14	5	9
2008	11	6	5
2009	8	4	4

1770. Au cours des cinq années sous revues 8 missions ont été conduites (en 2006) dans les territoires situés en outre-mer (3 en Martinique ; 3 en Guyane ; 2 à Saint Martin) dans les 24 changeurs manuels établis outre mer.

1771. Le nombre de lettres de suites adressées par la CB aux changeurs manuels concernés suite à ces missions de contrôle sur place a évolué comme suit.

Années	Changeurs manuels
2005	9
2006	8
2007	12
2008	8
2009	4

1772. S'agissant des lettres de suite adressées aux changeurs manuels (« CM ») exerçant dans les départements et collectivités d'outre-mer, leur nombre évolué comme suit :

	2005	2006	2007	2008	2009
	CM	CM	CM	CM	CM
Martinique	0	1	2	0	0
Guyane	0	1	2	0	0
St Martin	0	1	2	0	0
Nouvelle Cal.	0	0	0	0	0
Polynésie F.	0	0	0	0	0
La Réunion	0	0	0	0	0
Mayotte	0	0	0	0	0
TOTAL	0	3	6	0	0

1773. Le concours dont l'administration des douanes fait bénéficier l'ACP dans l'exercice de sa responsabilité de contrôle des changeurs manuels apparaît de nature à favoriser l'efficacité du contrôle, compte tenu du nombre important et de la dispersion géographique des personnes sujettes au contrôle. Toutefois, l'intensité de ce contrôle, et son caractère systématique devraient être renforcés. En effet, la population des changeurs manuels a été évaluée à 175 établissements en 2007. La même année, 14 ont fait l'objet d'une mission blanchiment (soit 8%). Les autorités indiquent que parmi les 39 changeurs manuels qui ont fait l'objet d'une mission d'inspection entre 2005 et 2009, nombreux sont ceux qui figurent parmi les plus importantes sociétés de change. Sur les 30 changeurs les plus importants en terme d'opérations d'achats et ventes de devises (70% du chiffre d'affaires des changeurs manuels remettant une déclaration à la Banque de France sur leurs opérations), 26 ont fait l'objet de contrôles sur place au cours des cinq dernières années. Les 4 autres sont au programme d'enquêtes 2010. En plus des changeurs les plus importants en termes d'opérations, dans le cadre d'une approche par les risques, les autorités indiquent que des changeurs signalés par les Douanes, Tracfin et d'autres sources ont également été inscrits au programme d'enquêtes sur place. Concernant en outre le nombre de contrôles en outre-mer, 24 changeurs

manuels exerçaient en 2008 une activité en outre-mer. Ces établissements ne représentent ainsi qu'une faible proportion de la population totale des changeurs manuels en France (175 en 2008). Les autorités estiment que les ratios de contrôles calculés au regard de la population d'établissements sont satisfaisants au regard du faible nombre d'établissements présents en outre-mer. 8 contrôles sur place ont été menés entre 2005 et 2009 dans les établissements de change manuel situés en outre-mer (c'est-à-dire que 33% des établissements ont fait l'objet d'une inspection). Les autorités indiquent que, tenant compte de l'ensemble des critères qui sont pris en compte (localisation géographique, informations transmises par Tracfin et les Douanes, résultats du précédent contrôle sur place...), elles estiment que la fréquence adaptée au risque.

1774. L'équipe d'évaluation estime néanmoins d'une manière globale que la fréquence des contrôles exercés dans le secteur des changeurs manuels est insuffisante pour assurer un niveau satisfaisant de détection des lacunes au regard des obligations de LAB/CFT. Les évaluateurs soulignent qu'une fréquence élevée des contrôles s'indique d'autant plus dans ce secteur que le contrôle sur pièces y apparaît moins structuré et pénétrant qu'à l'égard des autres organismes financiers relevant des compétences de l'ACP (ex CB). S'agissant du contrôle des changeurs manuels exerçant leurs activités outre-mer, les évaluateurs relèvent par ailleurs que les risques de BC/FT ne s'apprécient pas uniquement selon la taille d'un établissement, son volume d'affaires n'étant qu'un indicateur parmi d'autres. Aucun contrôle de changeurs manuels n'a eu lieu ces cinq dernières années dans les territoires situés dans l'océan indien et dans le pacifique. Enfin, les contrôles intervenus dans les Antilles et Amériques ont tous eu lieu en 2006, aucun depuis. La question des contrôles LAB/CFT des changeurs manuels dans les territoires d'outre-mer constitue donc à leurs yeux un sujet de préoccupation que les autorités françaises devraient considérer.

1775. Il est à noter que le programme d'inspections de l'ACP pour 2010 prévoit un net renforcement des actions de contrôle dans ce secteur, 30 inspections étant prévues au cours de cette année auprès des entreprises relevant de ce secteur.

1776. *Conclusion.* L'équipe d'évaluation estime que l'effectivité du contrôle exercé par le passé à l'égard des changeurs manuels devrait être renforcée par un accroissement du nombre d'inspections sur place, et accueille favorablement les décisions prises dans ce sens par l'ACP pour l'année 2010.

L'ACAM – activité de surveillance des institutions financières (C.23.1, C.23.4, C.23.7)

1777. Comme pour le secteur bancaire, le contrôle LAB/CFT de l'ACAM est un contrôle intégré et permanent. Il repose à la fois sur un contrôle sur pièces qui rassemble une documentation relativement riche sur la politique et les pratiques LAB/CFT des organismes d'assurance assujettis (réponses aux questionnaires adressés à l'ensemble des organismes assujettis, rapports de contrôles internes, lettres de suites et engagements pris par les organismes après le dépouillement des questionnaires, documents remis lors des visites sur place ou à la demande de l'autorité, suivi de la base de données des déclarants et correspondants Tracfin, renseignements divers provenant de différents organismes ou de particuliers dans le cadre de réclamations individuelles) et un contrôle sur place ajusté en fonction des analyses issues du contrôle permanent et d'une approche par les risques. En effet, le programme de contrôles sur place de l'ACAM était largement déterminé, parmi les différents paramètres qui présidaient à son élaboration, par les conclusions du contrôle permanent, en particulier les résultats des questionnaires (cf. ci-dessous) et les parts de marché respectives des organismes assujettis représentatifs de risques pour la place. Ainsi, les brigades de contrôle concentrent en particulier leurs efforts sur les organismes qui présentent les profils de risque les plus dégradés, sans exclure aucune catégorie d'organismes (y compris les intermédiaires en assurances).

1778. L'analyse des réponses au questionnaire annuel relatif à la LAB/CFT (QLB) a ainsi permis de classer les entreprises d'assurances selon différents degrés dans la conformité des dispositifs mis en

place. En fonction du score obtenu, selon une méthodologie bien établie, les entreprises d'assurance ont ainsi été classées en trois catégories : Non Conforme, Partiellement Conforme, et Conforme.

1779. Grace à cette action, l'ACP dispose d'une cartographie relativement précise et individualisée de la situation de chaque organisme d'assurance au regard de la lutte anti blanchiment. Sur la période 2005-2010, sur la base des analyses conduites dans le cadre du contrôle permanent, toutes catégories confondues (entreprises d'assurance, Institutions de Prévoyance, Mutuelles), la population des assurances se répartit, en termes de part de marché, de la façon suivante :

- 57% des primes versées le sont dans des organismes évalués largement conformes au regard des exigences de la LCB-FT par le contrôle permanent ;
- 33% des primes récoltées, le sont par des organismes jugés partiellement conformes ;
- 10% des primes le sont auprès d'organismes notés non conformes.

1780. Par ailleurs, les réponses au QLB ont fait l'objet de lettres de suivi adressées individuellement à chacune des entreprises d'assurance, mutuelles d'assurance ou institutions de prévoyance afin de leur permettre de renforcer leur dispositif LCB-FT (plus de 250 courriers ont été adressés entre 2008 et 2009). Ces courriers faisaient état des faiblesses relevées dans le dispositif de l'organisme concerné et invitaient celui-ci à faire part à l'ACAM des mesures qu'il comptait prendre pour y remédier. A l'issue de cette phase, la cellule LAB de l'ACAM s'est rendue sur place ou a convoqué en 2009, les plus grandes entreprises d'assurance, représentant près de 85% du marché de l'assurance vie, afin de faire le point sur l'état d'avancement de ces entreprises et de leurs filiales dans le perfectionnement de leur dispositifs, ainsi que sur les axes à améliorer en vue de l'envoi du prochain questionnaire. En 2010, dans le domaine des assurances, l'ACP a ciblé ses interventions vers les succursales de compagnies étrangères installées en France.

1781. Le tableau ci-dessous renseigne les données statistiques relatives au nombre de lettres de suite envoyées aux organismes assureurs entre 2007 et 2009 suite à leurs réponses au QLB :

Année	Entreprises d'assurance	Mutuelles	Institutions de Prévoyance
2007			
2008	132		
2009		76	60

1782. Tenant compte des résultats de ces actions, l'ACAM a réparti ses moyens entre le contrôle permanent et le contrôle sur place et a déterminé une politique de contrôle sur place concentrée sur les organismes d'assurance où un tel contrôle s'avérait nécessaire. Ainsi, constatant le volume important de primes récoltées par des organismes jugés partiellement conformes et le nombre d'entreprises concernées, l'ACAM a décidé de concentrer ses contrôles sur place prioritairement sur cette cible. 60% des contrôles réalisés ont porté sur des organismes évalués partiellement conformes par le contrôle permanent. L'ACAM a néanmoins veillé également à exercer ses contrôles sur place auprès des organismes évalués conformes. En effet, en raison de l'importance des primes qu'ils représentent, l'autorité est restée attentive à la bonne mise en œuvre des dispositifs LCB-FT dans ces organismes de taille souvent très importante. Ceci explique

pourquoi 31% des contrôles réalisés ont porté sur des organismes évalués conformes. Le résultat des investigations sur place a confirmé la pertinence des résultats issus du dépouillement des questionnaires et de la classification qui en découlait. Quant aux organismes évalués non conformes, leur situation dégradée a justifié qu'ils fassent l'objet d'un suivi par le contrôle permanent.

1783. Dans le cadre de la forte intégration des contrôles LAB/CFT au contrôle prudentiel des organismes assujettis les contrôles sur place en matière de LAB/CFT étaient réalisés par les commissaires contrôleurs des assurances ou par des agents de la cellule anti blanchiment habilités par le Collège. , la cellule anti-blanchiment de l'ACAM collaborait avec les brigades de contrôle pour réaliser des contrôles sur place spécifiques et veiller à l'amélioration et au déploiement des procédures de LAB/CFT mises en œuvre par l'organisme. Afin de rationaliser les contrôles, une méthodologie du contrôle avait été développée, et était disponible pour tous les contrôleurs sur le site extranet de l'ACAM.

1784. D'une manière générale, les missions de contrôle sur place LAB/CFT résultent d'une analyse fondée sur une approche par les risques déterminée en fonction des résultats du contrôle permanent, et notamment des questionnaires LAB/CFT, de la qualité des éléments d'information transmis par l'organisme à l'ACAM et des parts de marchés respectives des organismes sans n'exclure aucune catégorie.

1785. Les investigations et les contrôles s'étendent en moyenne sur une durée de deux à trois mois. Ils visent à évaluer l'organisation et les moyens dédiés à la LAB/CFT mis en œuvre par l'organisme assujetti et à mesurer la robustesse de son dispositif à satisfaire à ses obligations de vigilance et déclaratives à travers des requêtes précises sur des dossiers individuels. Le champ ou la durée de recherche d'information était susceptible d'être élargi ou affiné en fonction des avancées du contrôle.

1786. Les résultats des contrôles sur place se traduisaient soit par des développements dédiés dans les rapports des commissaires contrôleurs, soit par la production de rapports spécifiques entièrement consacrés à cette question. Le rapport dressé à l'issue d'un contrôle sur place était contradictoire. L'organisme disposait d'un droit de réponse dans un délai donné. Le contrôleur rédigeait ensuite ses conclusions à l'attention de l'organisme contrôlé. Le cas échéant, le rapport était transmis au Collège qui prescrivait, si nécessaire, des mesures de redressement.

1787. Le tableau ci-dessous récapitule l'ensemble des contrôles effectués sur place par l'ACAM incluant un volet relatif à la LAB/CFT (contrôles spécifiques et non spécifiques) au total et par catégorie d'entreprises contrôlées :

FORME JURIDIQUE	TYPE CONTRÔLE	2009		2008		2007		2006		2005		2004	
		TOTAL	dont assurance -vie uniquement	TOTAL	dt ass. vie	TOTAL	dt ass. vie	TOTAL	dt ass. vie	TOTAL	dt ass. vie	TOTAL	dt ass. vie
Société d'assurance	SPECIFIQUE	6	6	4	4	3	3	3	3	4	3	4	4
	NON SPECIFIQUE	3	3	2	2	5	4			3	2	2	2
	TOTAL	9	9	6	6	8	7	3	3	7	5	6	6

FORME JURIDIQUE	TYPE CONTRÔLE	2009		2008		2007		2006		2005		2004	
		TOTAL	<i>dont assurance -vie uniquement</i>	TOTAL	<i>dt ass. vie</i>	TOTAL	<i>dt ass. vie</i>	TOTAL	<i>dt ass. vie</i>	TOTAL	<i>dt ass. vie</i>	TOTAL	<i>dt ass. vie</i>
Institution de prévoyance	SPECIFIQUE					2	2						
	NON SPECIFIQUE	1	1	4	4	2	2						
	TOTAL	1	1	4	4	4	4						
Mutuelle	SPECIFIQUE	1	1										
	NON SPECIFIQUE	2		2	1	1	1	1	1				
	TOTAL	3	1	2	1	1	1	1	1				
Courtier	SPECIFIQUE	1	1	2	2								
	NON SPECIFIQUE	1	1										
	TOTAL	2	2	2	2								
CUMUL	SPECIFIQUE	8	8	6	6	5	5	3	3	4	3	4	4
	NON SPECIFIQUE	7	5	8	7	8	7	1	1	3	2	2	2
	TOTAL	15	13	14	13	13	12	4	4	7	5	6	6

Source : ACAM – Cellule LAB

1788. Le total des contrôles LAB/CFT (spécifiques ou non spécifiques) entre 2004 et 2009 (depuis création ACAM) s'élève à 59 dont 53 en assurance vie uniquement pour une population globale hors intermédiaires de 230 organismes. Ces chiffres se répartissent comme suit :

- Sociétés d'assurance = 39 contrôles dont 36 en assurance vie uniquement par rapport à une population effective de 119 sociétés (soit une couverture de 30% des entreprises en 6 ans, sans compter de possibles contrôles multiples d'une même société) ;
- Institutions de prévoyance = 9 dont 9 en assurance vie uniquement pour une population effective de 60 institutions (soit une couverture de 15% des entreprises en 6 ans, sans compter de possibles contrôles multiples d'une même institution) ;

- Mutuelles = 7 dont 4 en assurance vie uniquement pour 76 mutuelles concernées (soit une couverture de 5% des entreprises en 6 ans) ;
- Courtiers = 4 sur une population de plus de 17 000 courtiers (tous étant habilités à proposer des produits d'assurance-vie) (soit 0,002%).

1789. Globalement, l'ACAM a augmenté en 2007, le nombre annuel de ses contrôles spécifiques et non spécifiques incluant la revue des dispositifs de LAB/CFT. Ce nombre total d'inspections est resté inchangé depuis lors (12 à 13 inspections par an). Il reste néanmoins très faible au regard de la population à couvrir. En particulier, le contrôle en matière de LAB/CFT des courtiers n'a effectivement débuté qu'en 2008 et reste extrêmement marginal. Les autorités ont cependant indiqué qu'un contrôle sur place a été diligenté début 2010 auprès d'un courtier et, qu'au 1^{er} juin 2010, 9 contrôles avaient déjà été conduits dans le domaine des assurances. Le nombre de personnes dédié au contrôle LAB/CFT (8) a progressé depuis 2006 mais reste insuffisant pour faire face au besoin du contrôle sur place.

1790. Au moment de la rédaction de ce rapport, l'ACAM n'avait conduit aucun contrôle sur place dans les territoires situés en outre-mer en matière de LAB/CFT. Les autorités ont cependant indiqué que la commercialisation des produits d'assurance vie dans ces derniers est très majoritairement réalisée par des organismes d'assurance métropolitains contrôlés par l'ACAM en métropole. Les produits d'assurance-vie sont néanmoins également distribués dans ces territoires via des courtiers qui ne sont soumis à aucun contrôle sur place.

1791. *Conclusion.* Bien que le contrôle sur place de l'ACAM (actuellement, l'ACP) s'appuie, comme dans le secteur bancaire et des entreprises d'investissement, sur une méthodologie fondée sur le contrôle permanent (en particulier, les réponses annuelles au QLB) qui permet de focaliser le contrôle sur place en fonction des risques de non conformité des entreprises d'assurances, les évaluateurs n'ont pas été entièrement convaincus de l'effectivité des contrôles LAB/CFT conduits par l'ACAM. En particulier, la fréquence des contrôles sur place auprès des institutions de prévoyance et mutuelles s'avère faible et ne permet pas d'assurer une détection effective des lacunes des dispositifs individuels de LAB/CFT, ni de veiller à la stimulation généralisée d'un niveau élevé de sensibilisation des établissements d'assurances en la matière. De plus, une partie importante de la population des assujettis (les courtiers) a été négligée en termes de contrôles. Les moyens humains mis à la disposition du contrôle sur place ne se sont pas avérés satisfaisants. Enfin, aucune activité de contrôle sur place ne s'est déployée en outre-mer (même si les volumes d'affaires y sont réduits : 0.01% des primes). Néanmoins, le risque en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ne pouvant pas se mesurer au regard des seules parts de marché, une attention particulière devrait être attachée à cet égard aux courtiers établis dans ces territoires et dont les activités ne peuvent pas être couvertes au travers du contrôle des maison-mères établies en métropole.

L'AMF – activité de surveillance des institutions financières (C.23.1, C.23.4, C.23.7)

1792. L'article L.621-9 du CMF prévoit que l'AMF exécute sa mission, non seulement sur pièces, mais aussi par la voie de contrôles sur place. Les modalités de ces contrôles sont précisées par le RGAMF. Les contrôles sont généralement conduits par les inspecteurs du service du contrôle de l'Autorité des marchés financiers (SCPIM) au nombre d'une vingtaine. Des missions de contrôle peuvent cependant aussi être déléguées, sous la responsabilité de l'AMF, à des cabinets d'experts, à l'ACP, à des délégations régionales de la Banque de France ainsi que, depuis peu, à l'IEDOM et l'IEOM (*article L. 621-9 II et article L. 621-9-2 2° du CMF*). Lorsque l'AMF décide de recourir à un délégataire autre qu'une autorité bancaire ou financière, elle doit s'assurer au préalable qu'il n'existe pas de conflit d'intérêt entre la personne contrôlée et le délégataire de contrôle : pour ce faire, l'AMF lance un appel d'offres auprès des possibles délégataires en respectant le code des marchés publics. Les critères de l'appel d'offres reposent sur une grille où sont

énumérés les connaissances réglementaires, l'expertise professionnelle et la méthodologie du contrôle. Le délégataire bénéficie de l'ensemble des prérogatives dévolues à l'Autorité des marchés financiers, dans le cadre des contrôles diligentés.

1793. L'AMF a mis en œuvre des méthodologies de contrôle de LAB/ CFT applicables par les inspecteurs contrôleurs de l'AMF ou par les délégataires de contrôles (tels que mentionnés ci-dessus).

1794. En 2008, l'AMF a notamment réalisé 23 missions sur place visant à contrôler des SGP nouvellement agréées ; toutes ces missions ont comporté un volet LAB/CFT. Le tableau ci-dessous renseigne l'évolution du nombre de contrôle effectués sur place auprès des sociétés de gestion de portefeuille.

Nombre de contrôles réalisés dans les SGP	2005	2006	2007	2008	2009
1. Total	58	45	44	34	35
• Délégués à la CB	0	0	0	1	0
• Contrôles délégués à des experts	35	28	30	10	10
• Contrôles réalisés directement par l'AMF	23	17	14	23	25
2. Nouveaux agréés SGP	18	21	17	23	13
• Dont contrôles réalisés par des experts	18	21	17	14	10
• Dont contrôles réalisés par la CB	0	0	0	1	0
• Dont contrôles réalisés en direct	0	0	0	8	3

1795. Le nombre des SGP s'élevait à 571 en 2008 ; 6% de ces sociétés a fait l'objet de contrôles sur place de LAB/CFT cette année là. L'on peut noter une baisse continue du nombre de ces contrôles entre 2005 et 2009, que l'AMF attribue à la conjoncture qui a nécessité de passer plus longtemps dans les SGP confrontées aux effets de la crise financière.

1796. En ce qui concerne les conseillers en investissements financiers (CIF), les associations professionnelles, auxquelles les conseillers en investissements financiers doivent adhérer, procèdent à des contrôles du respect des mesures de LAB/CFT dans le cadre de l'acceptation de leurs adhérents et de leur maintien dans l'association (principe d'auto-régulation). A titre d'exemple, la Chambre des indépendants du patrimoine a réalisé 110 contrôles sur place en 2006 et 315 en 2007 pour 1400 adhérents, l'Association nationale des conseils financiers CIF a réalisé 170 contrôles en 2007 pour 407 adhérents et 180 en 2008

pour 575 adhérents (contrôles non spécifiquement orientés LAB/CFT). L'AMF a lancé ses deux premiers contrôles de CIF en 2009 comme suit :

- Un contrôle sur pièces a été réalisé avec l'aide des 6 associations professionnelles sur l'ensemble des 2864 CIF (répertoriés au 1^{er} mars 2009). Un questionnaire sur 15 points a été envoyé, dont deux points concernaient la LAB/CFT (correspondant Tracfin, déclarations de soupçons à Tracfin). Ces contrôles ont donné lieu à des rapports et des lettres d'observations ;
- Un contrôle sur place ciblé LAB/CFT réalisé avec l'aide des Directions régionales de la Banque de France sur 32 CIF domiciliés dans 10 régions. Des rapports et des lettres d'observations ont été envoyés.

1797. Au final, en 2009 l'AMF a renforcé son contrôle sur les CIF en procédant à ses propres contrôles, mais aucune sanction n'est intervenue^{231 232}.

1798. L'AMF n'a conduit aucun contrôle sur place dans les territoires situés en outre-mer jusqu'en 2010. Aucun des 48 conseillers en investissements présents en outre-mer n'avait fait l'objet d'un contrôle sur place en matière de LAB/CFT au moment de la rédaction de ce rapport (l'AMF signale des contrôles sur pièces en mars 2009). La seule SGP présente dans ces territoires a fait l'objet des contrôles systématiques auxquels sont soumis les SGP mais d'aucun contrôle sur place en matière de LAB/CFT.

1799. Les autorités indiquent que trois contrôles sur place confiés à l'ACP réalisés en 2010 dans les TOM (Polynésie française) en collaboration avec l'IEOM ont couvert tous les CIF de la région. Ces contrôles sont achevés et n'ont fait apparaître d'anomalies au titre des obligations de LAB/CFT. Onze premiers contrôles ont été confiés à l'IEDOM au quatrième trimestre 2010. Ils couvrent la totalité de population des CIF du département de la Guadeloupe. Les autorités indiquent qu'il n'y a qu'une SGP dans les DOM/TOM en Nouvelle Calédonie et que les contrôles sur pièces n'ont pas révélés d'anomalies.

1800. *Conclusion.* Les évaluateurs n'ont été pas complètement convaincus de l'effectivité des contrôles LAB/CFT conduits par l'AMF, malgré la complémentarité existante et avérée entre contrôles sur pièces et contrôles sur place, dont découle la politique de contrôle sur places de l'AMF, liée aux risques et aux anomalies détectées. Le nombre des contrôles sur place auprès des SGP demeure faible par rapport au nombre d'entreprises assujetties (6% en 2008) et ce malgré le développement des visites institutionnelles. De plus, le contrôle LAB/CFT des conseillers en investissements financiers par l'AMF, était en cours de développement au moment de la rédaction du rapport (contrôle sur pièces LAB/CFT de toutes les CIF en 2009), ce qui révèle une prise de conscience de l'AMF de la nécessité d'améliorer dans les années à venir le contrôle de ces milliers de personnes. L'idée d'une démultiplication des contrôles des CIF (à la fois, via

²³¹ En 2010, l'AMF poursuit son effort par les contrôles sur place (réalisés depuis) de 3 CIF basés en territoire polynésien et ceux (programmés) d'une douzaine de CIF basés dans les départements d'outre-mer (premiers contrôles en Guadeloupe /Saint Martin fin 2010).

²³² La loi de régulation bancaire et financière adoptée en octobre 2010 permet depuis peu à l'AMF de déléguer le contrôle des CIF à leurs six associations professionnelles : des discussions entre l'AMF et ces associations auront lieu pour définir le contenu du programme à déployer pour évaluer l'efficacité des dispositifs LAB/FT en place chez les CIF. Il est vraisemblable que les associations continueront à exercer des contrôles sur pièces en direct et que les contrôles sur place seront menés sous la responsabilité de l'AMF. Une sensibilisation renforcée des assujettis en particulier sur le volet LAB/FT en est attendue.

l'auto-régulation par les associations professionnelles auxquelles elles adhèrent et la régulation avec la vérification par l'AMF des contrôles opérés par ces associations) semble aller ainsi dans le bon sens.

1801. *Conformité avec les critères C.23., C.23.4 et C.23.7.* Compte tenu du fait que l'effectivité des contrôles conduits par l'ACP auprès des entreprises d'assurances, et plus encore, auprès des changeurs manuels et des courtiers en assurances, d'une part, et par l'AMF auprès de ses assujettis, d'autre part, doit être accrue en termes de couverture des populations soumises à son contrôle, notamment à l'égard des conseillers en investissement financier, ces critères sont imparfaitement remplis. De plus, l'efficacité de la nouvelle configuration du contrôle au sein de l'ACP n'a pas pu être mesurée par les évaluateurs, compte tenu de la date récente d'installation au moment de la rédaction du rapport.

Recommandation 25 (C.25.1)

1802. Les autorités en charge de la LAB/CFT assurent des échanges avec les institutions financières. Avant l'adoption de nouvelles dispositions législatives ou réglementaires, des concertations de place sont organisées avec la profession. Un comité consultatif, le comité consultatif de la législation et de la réglementation financières (CCLRF), où siègent des représentants des professions concernées, donne son avis préalable sur tout projet de texte concernant notamment le domaine LAB/CFT. La consultation formelle est généralement précédée d'une concertation informelle menée par la Direction générale du Trésor.

1803. La Commission bancaire a organisé une concertation sur tout le 2^{ème} semestre 2009 portant sur l'élaboration de l'arrêté sectoriel du 29 octobre 2009 relatif au contrôle interne des établissements de crédit et des entreprises d'investissement modifiant le règlement n° 97-02 précité, l'instruction n°2000-09 de la Commission bancaire relative au nouveau questionnaire annuel QLB ainsi que sur les lignes directrices élaborées sur des thèmes proposés par la profession, avant adoption de ces textes (une dizaine de réunions avec entre quinze et vingt professionnels et représentants des associations de juillet à fin novembre). Cette concertation a été le lieu d'échanges intenses qui ont permis d'approfondir la compréhension des textes, les modalités de leur application et d'expliquer les attentes du contrôleur. Précédemment, la CB avait échangé de manière approfondie (2005-2006) avec la Fédération Bancaire Française (FBF), sur sa jurisprudence et en particulier sur les cas de défaut de déclaration de soupçon qui ont constitué des griefs dans le cadre de procédures disciplinaires. La FBF a diffusé, à la suite de ces travaux, à l'ensemble de ses adhérents une analyse de la jurisprudence de la Commission bancaire et du Conseil d'État en matière de lutte contre le blanchiment.

1804. Dans le secteur qui relevait de ses compétences, la CB avait ainsi défini, avant la réforme des autorités de contrôle, un programme de travail visant à l'élaboration de lignes de conduite destinées à aider les institutions financières relevant de ses compétences à comprendre et à appliquer correctement leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et de lutte contre le financement du terrorisme. Cette action a conduit à la diffusion, en décembre 2009, d'un premier document, établi conjointement avec Tracfin, concernant les obligations de déclaration d'opérations suspectes. (cf. supra). Des lignes directrices ont été également publiées en janvier 2010 sur les personnes politiquement exposées et sur les notions de pays tiers équivalent et de gestion de fortune en matière de LAB/CFT²³³. Les lignes

²³³ L'ACP a également adopté en juin 2010 des lignes directrices élaborées conjointement avec TRACFIN sur la déclaration de soupçon, pour l'ensemble des secteurs banque et assurance. En reprise du programme défini par la Commission bancaire, plusieurs autres lignes directrices sont en cours d'élaboration, pour l'ensemble des secteurs banque et assurance, sur la notion de bénéficiaires effectifs, sur la tierce introduction et sur les échanges

directrices ont été arrêtées par le collège de l'autorité après concertation avec les professionnels, concernant des points de la législation sur lesquels ils souhaitaient obtenir des éclaircissements de l'autorité. Il faut toutefois noter que les attentes des autorités de contrôle relativement à des aspects essentiels du dispositif que les institutions financières sont tenues de mettre en place, tels que la classification des risques ou les mesures de vigilance à l'égard des relations d'affaire et les instruments que les autorités s'attendent à voir mis en œuvre pour l'exercer, ne font pas encore spécifiquement l'objet de lignes directrices des autorités compétentes.

1805. En ce qui concerne le secteur des assurances, des lignes directrices couvrant un grand nombre de thèmes ont été publiées en 2005. Ces recommandations traitaient essentiellement des conditions d'organisation de la LAB/CFT, des éléments relatifs à la connaissance du client, des conditions d'exercice de la vigilance sur les opérations et sur la clientèle. Même si un grand nombre d'entre elles demeuraient valables dans le cadre du nouveau dispositif réglementaire, l'entrée en vigueur de celui-ci nécessitait qu'elles fassent l'objet d'une mise à jour qui est intervenue en juin 2010 (hors période de revue).

1806. Le 15 mars 2010, l'AMF a adopté des lignes directrices, qu'elle a établies en lien avec les professionnels et leurs associations représentatives et, s'agissant de celles relatives aux déclarations de soupçon, en coopération avec Tracfin. Ces lignes directrices ont pour objectif d'assister les sociétés de gestion assujetties à la réglementation en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, au titre des services d'investissement qu'elles fournissent ou de la commercialisation des parts ou actions des organismes de placements collectifs (OPC) dont elles assurent ou non la gestion, les conseillers en investissements financiers, les dépositaires centraux d'instruments financiers et les gestionnaires de systèmes de règlement et de livraison, dans la mise en œuvre de leurs obligations et, en particulier, dans l'application des nouvelles dispositions du règlement général issues de la réforme. Elles ont vocation à faire l'objet d'adaptations ultérieures qui prendront en compte notamment de l'expérience de l'Autorité des marchés financiers et des professionnels ainsi que des évolutions législatives ou réglementaires éventuelles. Elles traitent notamment des sujets suivants : (1) en quoi consiste l'approche par les risques en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ? (2) comment procéder à la classification et la gestion des risques en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement de terrorisme ; (3) qui peut être désigné responsable de la mise en œuvre du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme prévu à l'article L. 561-32 du code monétaire et financier ? (4) comment gérer les risques de blanchiment et de financement du terrorisme ? (5) quels sont les éléments d'information à recueillir et à conserver relatifs aux opérations particulièrement complexes, d'un montant inhabituellement élevé ou ne paraissant pas avoir d'objet licite mentionnées au II de l'article L. 561-10-2 du code monétaire et financier et (6) des typologies d'indices de blanchiment ou de financement du terrorisme pouvant donner lieu à déclaration de soupçon. Ces lignes directrices sont publiées sur le site internet de l'AMF²³⁴.

d'information intra et extra-groupe. Des principes d'application sectoriels sur les virements de fonds, pour le secteur banque, ont également été adoptés par l'ACP en septembre 2010. L'accès des professionnels aux instructions relatives au QLB, aux notes d'informations, aux lignes directrices et aux principes d'application sectoriels des dispositions de LAB/CFT a en outre été facilité en octobre 2010 par leur regroupement dans un dossier aisément accessible sur la page d'accueil du site internet de l'ACP.

²³⁴ Les autorités indiquent que d'autres lignes directrices seront adoptées, dans les mêmes conditions, en 2011, notamment sur la question de la tierce introduction. Par ailleurs, concernant les CIF, la publication de la version actualisée du Guide LCB/FT est prévue d'ici la fin de l'année 2010.

1807. Plusieurs interlocuteurs financiers ont mentionné le besoin que les obligations de vigilance nouvellement introduites soient mieux et plus systématiquement explicitées par les autorités compétentes (plusieurs d'entre eux ont exprimé le souhait que les autorités de contrôle communiquent plus sur leur « doctrine », c'est-à-dire sur l'interprétation qu'elles ont des textes légaux). Ils ont notamment identifié les questions de l'identification du bénéficiaire effectif et de l'extension du champ déclaratif comme présentant des défis particuliers et méritant de fait des instructions plus détaillées de la part des autorités compétentes.

1808. *Conformité avec le C.25.1.* A l'époque de la visite sur place de l'équipe d'évaluation, les lignes directrices adressées par les autorités aux institutions financières ne couvraient encore que très partiellement le dispositif de LAB/CFT. Depuis lors, des efforts importants sont déployés par l'ACP et l'AMF pour répondre au besoin exprimé dans le secteur financier de voir adopter des lignes directrices plus étoffées sur les problématiques importantes de la LAB/CFT. Des lignes directrices ont ainsi été adoptées à un rythme relativement soutenu en 2010. Ces efforts méritent d'être soulignés et encouragés afin que les clarifications adressées aux institutions financières favorisent la conformité de leurs dispositifs de LAB/CFT dans tous leurs aspects cruciaux. Dès lors cependant que, pour l'essentiel, les nouvelles lignes directrices ont été adoptées par les autorités compétentes en dehors de la période de revue le critère 25.1 est imparfaitement rempli.

Effectivité/mise en œuvre des Recommandations 23 et 29 et appréciation de la conformité globale

1809. *Pouvoirs de contrôle.* L'ACP et l'AMF sont dotées des pouvoirs qui leur sont nécessaires pour contrôler les institutions financières et s'assurer qu'elles respectent leurs obligations en matière de LAB/CFT. Ces pouvoirs comprennent la possibilité de les contrôler, non seulement sur pièces, mais également en procédant à des inspections sur place. De plus, indépendamment de leur pouvoir de sanction stricto sensu (*cf. infra*), tant l'ACP que l'AMF disposent du pouvoir d'imposer aux institutions financières des mesures correctrices lorsque leurs contrôles révèlent des défaillances dans les dispositifs mis en œuvre ou dans l'application des obligations en matière de LAB/CFT par les institutions financières.

1810. En ce qui concerne les établissements de crédit, les entreprises d'investissement (y compris les sociétés de gestion de portefeuille) et les entreprises d'assurance, le contrôle du respect des règles en matière de LAB/CFT s'intègre dans l'exercice par l'ACP et par l'AMF de leurs compétences générales de contrôle prudentiel. Il s'ensuit que le contrôle spécifique en matière de LAB/CFT est exercé en conformité avec les principes généraux qui s'appliquent au contrôle prudentiel. Inversement, les personnes en charge du contrôle prudentiel intègrent dans l'accomplissement de leurs tâches de contrôle en la matière les préoccupations et les accents liés à la LAB/CFT. De même, concernant les établissements de paiement, le contrôle du respect de leurs obligations en matière de LAB/CFT s'inscrit dans le cadre plus large du contrôle général de leurs activités par les autorités françaises.

1811. Concernant les changeurs manuels, le contrôle, dont la responsabilité est confiée à l'ACP, peut en outre bénéficier du concours de l'administration des douanes, ce qui apparaît de nature à favoriser l'efficacité du contrôle, compte tenu du nombre important et la dispersion géographique des personnes sujettes au contrôle.

1812. *Effectivité de l'exercice du contrôle.* Les autorités de contrôle prudentiel en France disposent de pouvoirs suffisants pour conduire leurs inspections (spécifiquement LAB/CFT ou non) et les exercent avec diligence. Notamment, les outils de contrôle sur pièces dont elles se sont dotées (en particulier le recours aux questionnaires annuels en matière de LAB/CFT - QLB) sont apparus efficaces et appropriés pour permettre l'exercice de ce type de contrôle avec efficacité. Ils constituent une composante efficace du contrôle de l'ACP sur laquelle s'articule et s'appuie le contrôle sur place. Ce dispositif de contrôle

comporte en effet de manière coordonnée une articulation entre le contrôle permanent sur pièces et le contrôle sur place afin de rendre le système de supervision effectif et efficace.

1813. La qualité des contrôles exercés sur place est également apparue très satisfaisante aux évaluateurs, notamment sur le plan des moyens mis en œuvre et de la profondeur des investigations menées lors de ces contrôles. La fréquence de ces contrôles sur place est allée diminuant ces dernières années, bien qu'une reprise de l'activité des contrôles sur place soit prévue en 2010 et 2011 afin de vérifier parmi les assujettis la mise en œuvre des nouvelles dispositions de LAB/CFT introduites en 2009. Les autorités indiquent que la nécessité de procéder à des contrôles sur place a été réduite par l'effet du travail préventif de détection et de résorption des manquements identifiés par les services du contrôle sur pièces, qui a permis au fil des années de rehausser de manière significative et durable le niveau de conformité des assujettis avec leurs obligations LAB/CFT. Il s'ensuit, selon les autorités compétentes, que la diminution du nombre de contrôles sur place est en partie corrélée à la baisse du nombre d'établissements de crédit et d'entreprises d'investissement hors SGP présentant un dispositif LAB/CFT jugé insuffisant. Tout en saluant la qualité des contrôles opérés, tant sur pièces que sur place, les évaluateurs sont d'avis que le nombre de contrôles pour une partie de la population soumise aux contrôles, en particulier, les changeurs manuels et les courtiers en assurances, devrait être nettement renforcé.

1814. En ce qui concerne le secteur des assurances, se pose la question des moyens humains dédiés au contrôle de la LAB/CFT, qui apparaissent trop limités au moment de la visite sur place. Cette question mérite certainement l'attention des autorités.

1815. La nouvelle autorité de contrôle prudentiel récemment créée en janvier 2010 et ses décrets d'application, et qui résulte de la fusion de la Commission bancaire et de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles, peut sans aucun doute compter sur l'héritage de l'expérience et du savoir faire des deux autorités réunies en son sein. À terme, cette fusion peut également contribuer, par la concrétisation de synergies, à relever le niveau d'effectivité du contrôle (en particulier sur place) dans l'ensemble du secteur financier. Néanmoins, il est à souligner que les autorités ainsi fusionnées exerçaient antérieurement leurs missions dans une grande autonomie l'une par rapport à l'autre, et selon des modalités présentant des différences assez notables. Elles ont dès lors développé, l'une et l'autre, des cultures de contrôle qui leur sont propres, même si des échanges de personnels entre ces autorités avant leur fusion ont permis un certain rapprochement entre elles de ce point de vue. La réunion de ces deux autorités ayant chacune ses caractéristiques propres au sein d'une seule et même autorité ne peut dès lors pas être considérée comme une opération instantanée permettant de dégager immédiatement l'ensemble des bénéfices, en termes d'efficacité du contrôle, que ses concepteurs en espèrent. De plus, au moment de la rédaction de ce rapport et compte tenu de la nouveauté de ce dispositif, il n'a pas été possible d'en apprécier l'effectivité.

1816. L'AMF a récemment renforcé ses contrôles de sensibilisation aux questions de LAB/CFT et semble s'être engagée dans cette voie. Les contrôles LAB/CFT auprès des SGP ont néanmoins diminué de 2005 à 2008 et ceux des conseillers en investissements financiers sont encore très timides.

1817. Il convient enfin de noter la quasi-absence des actions de contrôles sur place dans les territoires situés en outre-mer (cf. supra).

1818. *Règles d'accès au marché des professions financières.* Les conditions d'agrément, d'autorisation ou d'enregistrement préalable qui sont en vigueur en France sont en adéquation avec les normes du GAFI. Les principes généraux applicables au contrôle des établissements de crédit, entreprises d'investissement et entreprises d'assurances, notamment sur le plan du contrôle des qualités d'honorabilité des actionnaires et des dirigeants, tant au moment de l'agrément que postérieurement, sont adéquates.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 17 et appréciation de la conformité globale

1819. Les trois autorités disposent d'un pouvoir de sanction administrative qui n'est pas exclusif d'une sanction pénale prononcée par une juridiction de l'ordre judiciaire, comme par exemple contre les abus de marché. La sanction administrative pécuniaire, permet de réagir rapidement à une situation de manquement à caractère objectif et sans élément intentionnel.

1820. Dans le cadre de la LAB/CFT, toutes les autorités compétentes disposent d'un pouvoir de sanction adapté, et en ont fait, pour la plupart d'entre elles, un usage effectif, proportionné et dissuasif. Les sanctions peuvent être prononcées tant à l'encontre des institutions financières elles-mêmes qu'à l'encontre de leurs dirigeants et des personnes placées sous leur responsabilité. La gamme des sanctions disciplinaires auxquelles les autorités de contrôle peuvent recourir semble suffisamment large et dissuasive. En particulier, les sanctions prononcées au cours des années 2000 à 2009, le cas échéant confortées par le juge quant à l'interprétation des textes, a fourni une référence indiscutable et précise aux professions notamment bancaires sur ce qui était attendu en matière LAB/CFT en France.

1821. Néanmoins, l'effectivité des sanctions imposées par l'AMF dans le cadre de la LAB/CFT n'a pu être démontrée.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 25

1822. Même si des efforts importants ont été fournis par les autorités compétentes postérieurement à la visite sur place, il manquait au moment de la visite sur place dans le secteur financier des lignes de conduite couvrant l'ensemble des aspects cruciaux du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 30

1823. Il semble essentiel pour l'ACP de disposer de moyens suffisants pour l'accomplissement de ces fonctions. A cette fin, le manque de moyens humains dans le domaine des assurances pour accomplir des contrôles de LAB/CFT est un sujet que les autorités devraient considérer avec attention.

1824. Il semble qu'un effort particulier de formation devrait être poursuivi en 2010 et 2011).

3.10.2 Recommandations et Commentaires

1825. Le rapprochement de la CB et de l'ACAM dans une entité fusionnée constitue un changement majeur dans l'organisation de la supervision en France. Il génère des défis considérables auxquels l'ACP devra répondre.

1826. *Recommandations 23 et 29.* Les autorités devraient veiller à améliorer l'effectivité des contrôles de LAB/CFT par un accroissement du nombre d'inspections sur place dans certains secteurs spécifiques (intermédiaires en assurance notamment) et sur l'ensemble du territoire. C'est un sujet sur lequel l'ACP devrait se pencher en priorité.

1827. *Recommandation 17.* Tant l'ACP, à l'égard en particulier des changeurs manuels, des entreprises d'assurances et des courtiers en assurances, que l'AMF devraient s'interroger sur l'effectivité des sanctions qu'elles imposent.

1828. *Recommandation 25.* Les autorités devraient poursuivre leurs efforts de publication de lignes directrices en partenariat avec les professions assujetties. Dans ce travail, une attention particulière devrait

être attachée à cet égard aux institutions et aux professionnels qui apparaissent les moins bien outillés, en raison de leur taille réduite et de leurs moyens plus limités, pour acquérir par eux-mêmes les connaissances nécessaires à la mise en place de dispositifs proportionnés et efficaces.

1829. *Recommandation 30.* Il semble essentiel pour l'ACP de disposer de moyens suffisants pour l'accomplissement de ces fonctions. A cette fin, le manque de moyens humains dans le domaine des assurances pour accomplir des contrôles de LAB/CFT est un sujet que les autorités devraient considérer avec attention. Il semble qu'un effort particulier de formation devrait être poursuivi en 2010 et 2011.

3.10.3 Conformité avec les Recommandations 17, 23, 25, 29 & 30

	Notation de conformité	Résumé des raisons (propres à la section 3.10) justifiant la notation globale de conformité
R.17	LC	<ul style="list-style-type: none"> L'effectivité des sanctions imposées dans le cadre de la LAB/CFT par la CB à l'égard des changeurs manuels, par l'ACAM et par l'AMF est imparfaite.
R.23	LC	<ul style="list-style-type: none"> Des questions en lien avec l'effectivité se posent en raison du nombre trop faible des contrôles sur place diligentés à des fins de LAB/CFT: <ol style="list-style-type: none"> (1) par la CB auprès des changeurs manuels; (2) par l'ACAM auprès des entreprises d'assurance et, plus encore, auprès des intermédiaires en assurance; (3) par l'AMF, en général, et auprès des conseillers en investissement financier en particulier ; L'effectivité du régime de supervision mis en place suite à la création de l'ACP ne peut être jugée.
R.25	PC	<ul style="list-style-type: none"> Les lignes directrices diffusées à l'intention des institutions financières sont trop peu nombreuses.
R.29	LC	<ul style="list-style-type: none"> L'effectivité du régime de supervision mis en place suite à la création de l'ACP ne peut être jugée.

3.11 Services de transmission de fonds ou de valeurs (RS.VI)

3.11.1 Description et Analyse

Général

1830. Avant la transposition en droit français de la directive n°2007/64/CE du 13 novembre 2007 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, la transmission de fonds était considérée comme une opération de banque. En effet, l'article L.311-1 du Code monétaire et financier disposait que « les opérations de banque comprennent la réception de fonds du public, les opérations de crédit, ainsi que la mise à disposition de la clientèle ou la gestion de moyens de paiement » et l'article L.311-3 précise que « sont considérés comme moyens de paiement tous les instruments qui permettent à toute personne de transférer des fonds, quelque soit le support ou le procédé technique utilisé ». Ainsi, les prestataires de service de transmission de fonds devaient être dûment agréés par le CECEI (article L. 511-9 du Code monétaire et financier) comme établissements de crédit. Ils étaient soumis au contrôle du superviseur bancaire, la Commission bancaire, au titre de l'article L.613-1 du Code monétaire et financier.

1831. L'ordonnance n° 2009-866 du 15 juillet 2009, qui transpose la directive précitée et qui est applicable depuis le 1^{er} novembre 2009, définit les services de transmission de fonds comme des services

de paiement (article L. 314-1-II 6° CMF). Les services de paiement continuent d'être fournis par les établissements de crédit (ils constituent un sous-ensemble au sein des opérations connexes aux opérations de banque, article L.311-2-7) mais la nouvelle réglementation ouvre la prestation de services de paiement à une nouvelle catégorie de prestataires, les établissements de paiement²³⁵.

Autorisation d'exercer (ou agrément) et/ou inscription sur un registre (ou enregistrement) des personnes physiques et morales qui fournissent un service de transmission de fonds ou de valeurs (C.VI.1)

1832. Les établissements de crédit sont agréés par l'ACP par application des articles L.511-10 et suivants du CMF. Il en est de même pour les établissements de paiement par application des articles L. 522-6 et suivants du CMF. L'ACP est chargée d'établir et de mettre à jour la liste des établissements de crédit et des établissements de paiement qui sont publiées au JORF (article L.511-14 et article L.522-9 du CMF). Il est à noter que le CECEI tenait déjà antérieurement un registre séparé des sociétés financières de droit commun exerçant, à titre principal, l'activité de transfert de fonds.

1833. En vertu de l'article L.612-2 I, A, 3°, du CMF, les établissements de paiement relèvent des compétences générales de contrôle de l'ACP, qui est chargée, d'une manière générale, de contrôler le respect par les établissements de paiement des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables et notamment celles relatives aux obligations de LAB/CFT au terme de l'article L.561-2 1° bis.

1834. Compte tenu de ces dispositions, tous les prestataires de services de transmission de fonds, qu'ils soient des établissements de crédit ou des établissements de paiement, sont soumis, d'une part, à un agrément de l'ACP pour exercer cette activité et, d'autre part, au contrôle de leurs activités par la même autorité, qui s'assure, en particulier, du respect des obligations en matière de LAB/CFT.

1835. Il convient cependant de souligner, que tenant compte des dispositions de la directive 2007/64/CE du 13 novembre 2007 précitée, les autorités compétentes françaises, en qualité d'autorités de l'État membre d'accueil, n'ont de prise que de manière marginale et peu effective sur le risque de blanchiment et de financement du terrorisme associé aux activités de transmissions de fonds exercées sur le territoire français par les agents d'établissements de paiement établis dans un autre État membre. Dans ce cas de figure en effet, la compétence d'enregistrer ces agents et, le cas échéant, de leur retirer leur enregistrement est attribuée par la directive aux autorités de l'État membre d'origine (cf. articles 17.5, 17.6 de la directive pour plus de détails). De plus, sur le plan du contrôle des activités des agents, notamment dans une perspective de maîtrise des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, la compétence d'exercice de ce contrôle est attribuée par la directive aux seules autorités compétentes du pays d'origine. Il convient cependant de noter qu'aucun établissement de paiement n'avait été formellement agréé au 30 mars 2010. Le critère VI.1 est rempli.

Application des Recommandations du GAFI aux personnes physiques et morales qui fournissent un service de transmission de fonds ou de valeurs (C.VI.2)

1836. Tant les établissements de crédit exerçant l'activité de transfert de fonds que les établissements de paiement sont soumis à toutes les dispositions relatives à la LAB/CFT (cf. supra). A ce titre, les lacunes

²³⁵ Il convient de noter que la concurrence s'intensifie en France sur le marché des transferts d'argent des particuliers vers leur pays d'origine. Le marché s'est même ouvert à de nouveaux distributeurs (les bureaux de tabac) au printemps 2010 en tant qu'agents d'établissements de paiement.

identifiées dans cette section en lien avec les Recommandations 5, 6, 7, 8, 10, 13, 15, 22 et 23) leur sont applicables. A ce titre, le critère VI.2 est imparfaitement rempli.

1837. Deux remarques méritent d'être faites. D'une part, le recours à la tierce introduction ou l'intervention en qualité de tiers introducteur ne leur sont pas autorisés. D'autre part, les échanges d'informations relatives à des déclarations de soupçon, lorsqu'ils interviennent pour un même client et dans une même transaction (hors-groupe), leur sont uniquement autorisés avec d'autres établissements de paiement. Par ailleurs, tant les établissements de crédit que les établissements de paiement sont en particulier soumis aux dispositions du règlement (CE) n°1781/2006 du 15 novembre 2006 relatif aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds.

Contrôles des personnes physiques et morales qui fournissent un service de transmission de fonds ou de valeurs (C.VI.3)

1838. Les mécanismes de contrôle sur pièces, notamment le questionnaire prévu par une instruction de la Commission bancaire (désormais, l'ACP), et les contrôles sur place exercés par l'ACP, qui peuvent conduire à d'éventuelles procédures de sanction, sont applicables aux établissements effectuant des services de TFV, qu'ils soient des établissements de crédit ou des établissements de paiement, sous réserve des adaptations nécessaires mentionnées ci-dessus concernant ces derniers. Les commentaires formulés à la section 3.10 concernant les contrôles de la CB (Recommandation 23) s'appliquant aux services de transmission de fonds. A ce titre, le critère VI.3 est rempli.

1839. Par ailleurs, s'agissant du contrôle des moyens traditionnels et informels de transferts d'argent (de type Hawala), le groupe opérationnel de lutte contre le terrorisme (GOLT) a été amené à rechercher et à recouper des informations sur l'utilisation de ces systèmes dans le but de permettre aux services compétents de procéder au contrôle des personnes suspectées de se livrer à des transferts de fonds illégaux. Le GOLT suit, en relation avec les services spécialisés en charge de la lutte contre le terrorisme, certaines communautés sensibles connues pour pratiquer le Hawala, notamment la communauté sri-lankaise et la communauté pakistanaise. Il s'agit de suivre le plus précisément possible les activités et l'actualité de ces communautés via les informations dont disposent les services spécialisés, en complément des informations douanières (manquement à l'obligation déclarative (MOD), déclaration de transferts physiques de capitaux (DKS), informations de sources diverses DNRED concernant notamment le secteur des cartes prépayées et l'identification des banquiers Hawala. Concernant les MOD et DKS, des demandes de criblages sont régulièrement transmises aux services spécialisés pour permettre des orientations de contrôle. Les services douaniers sont également régulièrement contactés en fonction de l'évolution des vecteurs utilisés pour les transferts en espèces mais également l'évolution des filières traditionnelles utilisées. La fréquence des contrôles douaniers n'est pas comptabilisée. Une attention particulière est portée à certains "corridors de transferts" selon les communautés et selon les évolutions constatées ou supposées.

1840. Un rapport commandé en 2006 par le gouvernement français sur l'intégration économique des migrants²³⁶, estimait le flux des transferts de fonds à 7,95 milliards d'euros par an, dont près de la moitié serait informel. Ce rapport communiquait les chiffres suivants :

²³⁶ http://www.ilo.int/public/french/protection/migrant/afrique/downloads/supports/integration_economique.pdf

**LES TRANSFERS DES MIGRANTS DEPUIS LA FRANCE
EN MILLIARDS D'EUROS /AN**

Milliards d'euros Pays destinataire	Total	formels	informels	Poids des transferts/PN B en %	Nombre de migrants / estimation en millions
MAROC ⁽¹⁾ 2004	2.13	1.60	0.53	5.10	1.00
ALGERIE ⁽²⁾ 2003	3/15	1.35	1.80	4.50	1.20
TUNISIE ⁽³⁾ 2003	0.84	0.56	0.28	3.60	0.40
MALI ⁽⁴⁾ 2004	0.18	0.07	0.11	4.40	0.20
SENEGAL ⁽⁵⁾ 2004	0.30	0.15	0.15	3.20	0.15
COMORES ⁽⁶⁾ 2005	0.05	0.04	0.01	15.00	0.25
TURQUIE ⁽⁷⁾ 2004	0.65	0.54	0.11	0.20	0.38
CHINE ⁽⁷⁾ 2004	0.30	0.06	0.24	Ns	0.30
ASIE S.E. ⁽⁷⁾	0.35	0.07	0.28	Ns	0.30
ENSEMBLE	7.95	4.44	3.51	-	4.18

⁽¹⁾ Source Banque Al Maghrib : 3,55 Milliards EUR de transferts officiels des Marocains résidents à l'étranger dont 45% viennent de France et 25% d'informels sur le total transféré (source enquête du GERA 1994).

⁽²⁾ Sources: Étude FEMIP mars 2006 pour les transferts formels et Étude CARIM pour les informels : 90% de Millions EUR.

⁽³⁾ Source : Étude FEMIP et un ratio informel/formel de 50% car le chiffre retenu pour les transferts formels contient déjà les échanges de billets et la contre-valeur des véhicules importés par les migrants.

⁽⁴⁾ Source : Étude CNCE pour le Co-développement (MAE) 2004 : très forte immigration irrégulière.

⁽⁵⁾ Source : Les flux en provenance de France représentent 1/3 des flux de tous les Sénégalais de l'extérieur et la moitié des flux sont informels. Ces chiffres résultent de la concordance de sources mises à disposition de la mission. Forte immigration irrégulière.

⁽⁶⁾ Source : Banque Centrale des Comptes citée par CEPACR.

⁽⁷⁾ Source : CNCE/MERCER 2006

1841. Compte tenu des volumes concernés (confirmés par les interlocuteurs du marché lors de la visite sur place), il semble essentiel que les autorités amplifient leurs efforts de détection d'activités de transmissions de fonds ou de valeurs non autorisées.

Obligation de tenir une liste actualisée de ses agents qui doit être mise à la disposition de l'autorité compétente désignée (C.VI.4)

1842. L'article L. 523-1 du CMF prévoit, à compter du 1^{er} novembre 2009, que les prestataires de services de paiement font enregistrer auprès de l'ACP les agents auxquels ils entendent recourir ainsi que

tout élément qui pourrait conduire l'ACP à actualiser la liste des agents enregistrés. Cette liste est publique. En outre, les prestataires de services de paiement qui recourent à un ou des agents enregistrés, sont tenus d'exercer sur eux le contrôle prévu au règlement n°97-02 relatif au contrôle interne, en particulier s'agissant des conditions applicables en matière d'externalisation. Le critère VI.4 est rempli.

Régime de sanctions applicables aux personnes physiques et morales qui fournissent un service de transmission de fonds ou de valeurs (C.VI.5)

1843. Le régime des sanctions applicables, mises en œuvre par l'ACP et décrites à la section 3.10 sont applicables aux établissements effectuant des services de TFV, qu'ils soient des établissements de crédit ou des établissements de paiement. Le critère VI.5 est rempli.

1844. *Conditions d'application des dispositions législatives et réglementaires françaises relatives aux services de transferts de fonds et valeurs dans les Départements et les Territoires d'Outre-mer* – cf. section 3.5 du rapport et les conditions d'application du règlement (CE) n°1781/2006 du 15 novembre 2006 relatif aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation spéciale VI et appréciation de la conformité globale

1845. Le niveau de conformité de la France avec les obligations contenues dans la RSVI peut être décrit comme suit : les conditions d'agrément sont remplies et l'ACP tient à jour et rend publique la liste de ces deux catégories d'établissements qui fournissent un service de transmission de fonds ou de valeurs et tient également la liste des agents des établissements de paiement ou de crédit autorisés à opérer en leur nom des transferts de fonds. Il convient par ailleurs de noter qu'il ne semble pas que la France se soit engagée dans la détection systématique et rationalisée d'activités de transmissions de fonds ou de valeurs non autorisées.

1846. Il convient de souligner que le statut de contrôle des établissements de paiement est encore trop récent pour permettre dans le cadre de cette évaluation une évaluation de l'efficacité des contrôles qui seront exercés à leur égard par l'ACP. Cet état de fait ne peut être néanmoins retenu contre la France dans le cadre de cet exercice du fait qu'au 30 mars 2010, 1 établissement de paiement avait reçu un agrément en France de la part de la CB, sous des conditions suspensives toutefois qui n'avaient pas été levées, ce qui lui interdisait toute activité. Les autorités signalent que les modalités de contrôle des établissements de paiement sont identiques à celles en vigueur pour les établissements de crédit, du stade de l'agrément à la réalisation de contrôles sur pièces et sur place. En particulier, un questionnaire a été élaboré et adopté pour les établissements de paiement (Instruction n°2010-08 de la Commission bancaire du 8 mars 2010) sur le modèle de celui institué pour les établissements de crédit et les entreprises d'investissement hors sociétés de gestion de portefeuille par l'Instruction n°2000-09 de la Commission bancaire. A ce titre, les remarques formulées à la section 3.10 du rapport à propos de la Recommandation 23 valent pour les services de transmission de fonds.

1847. De plus, s'agissant de la mise en œuvre des principes relatifs aux activités exercées en France par des établissements de paiement relevant des compétences des autorités d'un autre État membre en recourant à des agents localisés en France, il faut souligner que ces principes, issus de la transposition de la Directive "Services de Paiements" qui est une directive d'harmonisation maximale à laquelle les États membres ne sont pas autorisés à prévoir dans leurs droits nationaux aucune disposition dérogatoire ou complémentaire, comportent un risque d'affaiblissement significatif des mécanismes de LAB/CFT, alors

que les activités de transferts de fonds sont particulièrement exposées au risque d'être utilisées abusivement à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ou pour les faciliter (cf. supra)²³⁷.

3.11.2 *Recommandations et Commentaires*

1848. La France devrait veiller à (1) s'assurer de l'effectivité des contrôles de l'ACP en matière de LAB/CFT, notamment à l'égard des établissements de paiement ; (2) amplifier sa politique de détection d'activités de transmissions de fonds ou de valeurs non autorisées compte tenu de l'ampleur du phénomène des transferts d'argent informels.

1849. Il importe également que le France poursuive ses efforts pour dégager, avec les autres États membres de l'UE et avec la Commission européenne, les solutions appropriées pour rencontrer les préoccupations susdites relatives aux activités exercées en France par les agents d'entreprises de paiement relevant du droit d'autres États membres, sans pour autant porter préjudice aux objectifs essentiels de la Directive "Services de Paiement".

3.11.3 *Conformité avec la Recommandation Spéciale VI*

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
SR.VI	LC	<ul style="list-style-type: none"> Les lacunes identifiées dans la section 3 concernant les mesures préventives et les Recommandations 17 et 23 s'appliquent également aux services de transmissions de fonds ou de valeurs.

²³⁷ Il convient de noter que la France a initié de nombreuses réflexions et d'un travail assidu à l'échelon européen afin de fournir une réponse appropriée aux problèmes soulevés.

4. MESURES PRÉVENTIVES – LES ENTREPRISES ET PROFESSIONS NON FINANCIÈRES DÉSIGNÉES

Information sur la population des institutions non financières dans les territoires d'outre-mer

1850. Pour rappel, les territoires situés en outre-mer sont tous, à l'exception de quelques particularismes sectoriels ou géographiques très spécifiques (cf. sections 4.1 et 4.3 du rapport), régis en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme par exactement les mêmes règles que celles prévalant en métropole (soit de plein droit soit par mesures d'extension systémiques des normes de LAB/CFT en vigueur).

1851. Le nombre de professions juridiques et judiciaires réglementées exerçant dans les territoires situés en outre-mer est comme suit :

	Notaires	Huissiers de Justice	Avocats*	Avoués
Guadeloupe	NA	NA	NA	NA
Martinique	25	20	157	0
Guyane	6	6	49	0
La Réunion	50	33	185	0
Saint Martin	NA	NA	NA	NA
Mayotte	1	2	16	0
Polynésie Française	NA	2	86	0
Nouvelle Calédonie	NA	3	67	0
France (total)	8 856	3 263	50 314	433

* enregistrés au barreau

1852. Les casinos en outre-mer sont au nombre de 9 répartis comme suit (sur un total de 197 sur tout le territoire):

Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Saint Martin	Mayotte	Polynésie Française	Nouvelle Calédonie
2	2	0	3	0	0	0	2

1853. Les professions du chiffre (experts comptables et commissaires aux comptes) sont représentées comme suit :

	Experts –comptables	Commissaires aux comptes
Guadeloupe	103	82 ⁽¹⁾
Martinique	96	79 ⁽²⁾
Guyane	19	79
La Réunion	159	155
Saint Martin	NA	82
Mayotte	NA	0
Polynésie Française	NA	28
Nouvelle Calédonie	NA	36
France (total)	18 850	18 000 ⁽³⁾

(1) y compris Saint Martin ; (2) y compris la Guyane ; (3) y compris Wallis et Futuna

1854. Les domiciliataires d'entreprises recensées sont comme suit :

	2007	2008	2009
Guadeloupe	17	1 689	1 876
Martinique	5	956	979
Guyane	11	237	246
La Réunion	17	766	780
Saint Martin	NA	NA	NA
Mayotte	NA	NA	NA
Polynésie Française	NA	NA	NA
Nouvelle Calédonie	NA	NA	NA

1855. En 2008, il y avait 98 joaillers et marchands d'art enregistrés à la Réunion, 187 en Guadeloupe et 107 en Martinique. Aucun chiffre n'a été communiqué en ce qui concerne la Guyane. Le nombre d'agents immobiliers implanté dans les territoires situés en outre-mer n'est pas connu.

Effectivité de la mise en œuvre des mesures préventives aux fins de LAB/CFT dans les territoires d'outre-mer

1856. Lors de la visite sur place, l'équipe d'évaluation a eu l'opportunité de s'entretenir avec des représentants de professions assujetties aux obligations de LAB/CFT, y compris des entreprises et professions non financières exerçant leurs activités dans les territoires situés en outre-mer. Il ressort de ces entretiens que les professions les moins organisées en ordres professionnels structurés et permanents font face à plus de difficultés de compréhension de leurs obligations et de facto de mise en œuvre de celles-ci. Par ailleurs, les liens que certaines de ces professions entretiennent avec les pouvoirs publics de part la nature de leur activité (les casinos sont un exemple caractéristique) créent une configuration favorable à la mise en œuvre de ces obligations. Pour la plupart des professions non financières, l'application des normes de LAB/CFT représente un défi considérable, en métropole comme dans ces territoires. Mais c'est d'autant plus vrai pour celles d'entre elles qui sont le moins structurées et organisées (typiquement les agents immobiliers et les domiciliataires d'entreprises) et qui ne disposent pas localement d'interlocuteurs facilement identifiables parmi les autorités compétentes. Comme souligné dans la section 3, ceci pose généralement la question de la présence d'institutions publiques dans ces territoires qui soient à même de communiquer avec les assujettis sur les questions de LAB/CFT systématiquement et autant que de besoin. La compréhension des risques auxquels ces professions font face dans leurs configurations géographiques propres est également essentielle. Ces éléments de contexte devraient donc nourrir la réflexion des autorités françaises que les évaluateurs appellent de leurs vœux autour de la question de l'effectivité de la mise en œuvre des mesures préventives aux fins de LAB/CFT dans les territoires d'outre-mer.

4.1 Devoir de vigilance relatif à la clientèle et de conservation des documents (R.12)

(en application des R.5, 6 & 8 à 11)

4.1.1 Description et Analyse

Champ d'application rationae personae

1857. Le dispositif anti-blanchiment et contre le financement du terrorisme issu du Code monétaire et financier s'applique aux entreprises et professions non financières comme suit (cf. article L.561-2 tel que modifié par l'ordonnance du 30 janvier 2009):

- les professionnels assurant des fonctions d'entremise immobilière depuis la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998;
- l'ensemble des professions juridiques et judiciaires réglementées, dont les avocats et les notaires depuis la loi n° 2004-130 du 11 février 2004, et y compris les avocats fiduciaires (depuis l'ordonnance du 30 janvier 2009);
- les représentants légaux et directeurs responsables de casinos, depuis la loi n° 90-614 du 12 juillet 1990;
- les professions du chiffre, c'est-à-dire, les experts-comptables et les commissaires aux comptes depuis la loi précitée de 2004;
- les personnes se livrant habituellement au commerce ou organisant la vente de pierres précieuses et de métaux précieux depuis la loi 2001-420 du 15 mai 2001;

- les domiciliataires d'entreprises, depuis l'ordonnance précitée du 30 janvier 2009.

1858. *Les professionnels assurant des fonctions d'entremise immobilière, dont les agents immobiliers.* Ces professionnels, visés au 8° de l'article L. 561-2 du CMF sont soumis aux obligations LAB/CFT pour les activités d'achat et de vente d'un bien immobilier (mais pas dans le cadre de leurs activités relatives à l'échange, la location ou la sous-location, saisonnière ou non, en nu ou en meublé d'un bien immobilier). Il convient de noter que la notion d'entremise n'a pas vocation à couvrir les marchands de biens²³⁸.

1859. *Les casinos, casinos en ligne et casinos sur les navires de croisière.* L'article L.561-2 du CMF vise les « représentants légaux et directeurs responsables des casinos (et les groupements, cercles et sociétés organisant des jeux de hasard, des loteries, des paris, des pronostics sportifs ou hippiques Il s'agit de viser les personnes autorisées sur le fondement de l'article 1^{er} de la loi du 15 juin 1907 relative aux casinos, celles qui sont titulaires de l'autorisation de jeu.

1860. En France, les jeux de casinos sont prohibés en application de la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries et la loi n°83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard. Par dérogation, une autorisation temporaire *d'ouvrir au public des locaux spéciaux, distincts et séparés où sont pratiqués certains jeux de hasard* peut être accordée aux casinos (loi du 15 juin 1907 relative aux casinos). La commercialisation de jeux de casinos auprès des consommateurs français par le biais d'Internet était prohibée au moment de la visite sur place²³⁹. Les autorités précisent qu'en tant qu'elle est illégale en France, l'offre en ligne de jeux de casino aux consommateurs français (en dehors des activités visées par la loi du 12 mai 2010) échappe *de facto* aux obligations législatives et réglementaires auxquelles sont assujettis les casinos autorisés dits "en dur". Tout site en ligne proposant des jeux de casinos (autre que le poker depuis mai 2010) est donc répertorié comme exerçant une activité non agréée et, à ce titre, est passible des mesures de répression. Il est à noter que le périmètre des jeux ayant fait l'objet d'une ouverture à la concurrence en mai 2010 est limité aux paris hippiques, paris sportifs et jeux de poker qui font appel au savoir-faire des joueurs et présentent des risques d'addiction moindres, par comparaison avec des jeux de hasard pur tels que les machines à sous ou les autres jeux de loterie à fréquence de tirage élevée, pour lesquels le système actuel de droits exclusifs est maintenu. Les autorités françaises indiquent que ces jeux étaient ceux qui suscitaient une demande forte de la part des consommateurs et une offre importante non autorisée sur Internet avant l'adoption de la loi en mai 2010.

1861. Comme indiqué à la section 3 du rapport, l'équipe d'évaluation a pris en compte les lois, réglementations et autres mesures de LAB/CFT qui étaient en vigueur et effectives au moment de la visite sur place en France (janvier 2010) et pendant une période suivant immédiatement celle-ci. Ainsi, dans le cadre de cette évaluation, tout texte entré en vigueur au 31 mars 2010 a été pris en compte à des fins de notations. La loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne est ainsi présentée à des fins d'exhaustivité uniquement et son contenu n'est pas repris dans l'analyse proposée ci-après.

²³⁸ Les marchands de bien n'exercent pas une activité d'entremise immobilière. Ils travaillent, en effet, pour leur propre compte et sur leur propre patrimoine (et non en qualité d'intermédiaire). Ils réalisent, à titre professionnel, une opération de nature commerciale (achat d'immeubles et de fonds de commerce pour rénovation puis revente en vue d'une plus-value), et sont donc tenus de s'inscrire sur le registre du commerce et des sociétés.

²³⁹ La loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne a autorisé les opérateurs de jeux de poker en ligne.

Loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne – présentation des mesures prises pour la lutte contre les sites non agréés

(1) L'incrimination du fait de proposer un service de communication en ligne de paris, jeux d'argent ou de hasard (article 56)

L'article 56 de la loi incrimine le fait, pour une personne physique ou morale, d'offrir ou de proposer au public un service de communication en ligne des paris, jeux d'argent ou de hasard sans être titulaire d'un agrément ou d'un droit exclusif reconnu par la loi. Les sanctions que propose l'article 56 sont de nature pénale. En effet, l'infraction susmentionnée est unie de trois ans d'emprisonnement et de 90 000 EUR d'amende. Ces peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et à 200 000 EUR d'amende lorsque l'infraction est commise en bande organisée. Des peines complémentaires sont prévues pour les personnes physiques coupables de cette infraction dont la confiscation des biens mobiliers et immobiliers ayant servi directement ou indirectement à commettre l'infraction.

(2) L'interdiction d'émettre ou de diffuser de la publicité en faveur d'un site illégal de jeux ou de paris (article 57)

L'article 57 de la loi punit de 100 000 EUR d'amende le fait, pour une personne physique ou morale, c'est-à-dire en pratique les chefs de régies publicitaires et les diffuseurs mais aussi les sites illégaux eux-mêmes, d'émettre ou de diffuser de la publicité par quelque moyen que ce soit, en faveur d'un site de jeu en ligne non autorisé en vertu d'un droit exclusif ou non agréé.

(3) Le renforcement des pouvoirs de la Police Judiciaire (article 59)

Afin de constater les infractions aux articles 56 et 57 précités, l'article 59 de la loi autorise les agents et officiers de police judiciaire spécialement désignés par le ministre de l'Intérieur et les agents des douanes : à participer sous un pseudonyme à des échanges électroniques sur un site de jeux ou paris agréé ou non et, notamment, à une session de jeu en ligne et à extraire, acquérir ou conserver par ce moyen des données sur les personnes susceptibles d'être les auteurs de ces infractions.

(4) la possibilité pour l'ARJEL de saisir le président du tribunal de grande instance de Paris aux fins d'ordonner, par référé, l'arrêt de l'accès au service ou de prescrire toute mesure destinée à faire cesser le référencement d'un site d'un opérateur non agréé²⁴⁰).

(5) L'interdiction pour une durée de six mois renouvelable de tout mouvement ou transfert de fonds en provenance ou à destination des comptes identifiés comme détenus par les opérateurs de sites illégaux.

Il convient de noter que le projet de loi prévoyait comme moyen d'action supplémentaire le blocage de l'accès aux sites de jeux et paris illégaux. Cela n'a pas été retenu dans le texte final en raison des difficultés techniques d'un tel blocage. De plus, il convient de noter que la loi organise une répartition des compétences entre l'ARJEL d'une part, en charge de la régulation des sites agréés et le ministère de l'Intérieur (via le Service central des courses et jeux rattaché à la Police judiciaire) d'autre part, chargé de lutter contre les sites illégaux. Il semble essentiel que ces deux autorités travaillent ensemble pour la poursuite d'un objectif commun.

1862. La pratique des casinos en ligne semble relativement ancrée en France malgré l'interdiction des jeux en ligne (jusqu'en mai 2010)²⁴¹. Pléthorique, l'offre illégale de jeux sur Internet (incluant l'ensemble

²⁴⁰ Cf. condamnation prononcée le 6 août 2010 par le TGI de Paris contre le F.A.I. obligé de couper l'accès à un site Web illégal en France.

des jeux d'argent et de hasard, et pas seulement les jeux de casinos en ligne) était évaluée en juillet 2009 à 25 000 opérateurs parmi lesquels un quart proposerait des sites en langue française. Les évaluateurs ont constaté la facilité avec laquelle il est possible en France d'accéder à des casinos en ligne (offrant plus que des jeux de poker).

1863. Avant l'entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2010, l'activité des casinos était exclusivement suivie par les services du ministère de l'Intérieur et plus particulièrement le service central des courses et des jeux (cf. section 4.3 du rapport).

1864. Au moment de la visite sur place et pendant la période sous revue, le CMF (article L.563-2) prévoyait que le ministre chargé des finances et le ministre de l'intérieur pouvaient décider d'interdire, pour une durée de six mois renouvelable, tout mouvement ou transfert de fonds en provenance des personnes physiques ou morales qui organisent des activités de jeux, paris ou loteries prohibés par la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries et la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux, ainsi que la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard. L'équipe d'évaluation n'a pas eu connaissance de mesures prises sur la base de cette disposition législative, le décret d'application préparé et notifié à la Commission européenne n'ayant pas été validé à l'époque par celle-ci car il était prévu que les institutions financières soient dans l'obligation de ne pas payer les sommes gagnées dans le cadre de jeux de hasard proposés par des opérateurs légalement établis dans l'Union européenne. Ce pouvoir ne concernait d'ailleurs que les mouvements ou transferts de fonds en provenance des opérateurs de sites illégaux et non à destination des comptes détenus par ces personnes.

1865. S'agissant plus particulièrement des casinos sur les navires de croisière, les dispositions de l'article 33 de la loi du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français (RIF) ont instauré la possibilité d'ouvrir des casinos sur les bateaux de transport de personnes. Introduites dans la loi du 15 juin 1907 réglementant les jeux dans les casinos, dans un article 1er-1, elles précisent que : "par dérogation aux dispositions de l'article 1er de la loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard, il peut être accordé aux casinos installés à bord des navires de commerce transporteurs de passagers n'assurant pas de lignes régulières et immatriculés au registre international français et pour des croisières de plus de 48 heures l'autorisation temporaire d'ouvrir au public des locaux spéciaux, distincts et séparés où sont pratiqués certains jeux de hasard dans les conditions fixées dans les articles suivants. L'accès à ces locaux est limité aux passagers majeurs titulaires d'un titre de croisière ; ces locaux ne sont ouverts que dans les eaux internationales." Le décret en Conseil d'État définissant les conditions d'application des autorisations n'est pas encore paru et les autorités ont indiqué qu'aucun navire de croisière battant pavillon français ne proposait de jeux de casino au moment de la visite sur place.

1866. Les autorités françaises indiquent que la loi 83-268 du 12 juillet 1983 modifiée relative aux jeux de hasard s'applique sur tout le territoire métropolitain, dont les ports et les eaux territoriales françaises. Cela implique que seuls les casinos, dont l'exploitation a été autorisée par le ministre de l'intérieur, sont légaux. Ainsi, tout bateau pénétrant dans les eaux territoriales françaises, est soumis à ce dispositif, quel que soit son pavillon. En ce qui concerne les territoires d'Outre Mer, la loi s'applique directement pour la Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion, Polynésie, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna. Pour Mayotte, St Barthélémy et St Martin, la loi organique 2007-223 du 21 février 2007, modifiant le code général des collectivités territoriales (CGCT) articles LO 6113-1, LO 6213-1 et LO 63313-1, prévoit

²⁴¹ Selon une enquête publiée d'Ipsos Media CT France publiée en juillet 2009, plus de 3 millions de français jouent sur Internet.

l'application de la loi de 1983 interdisant les jeux de hasard dans ces territoires. Enfin, un décret en Conseil d'État du 31 mai 1994 a prévu l'application de la loi du 12 juillet 1983 à Saint-Pierre et Miquelon. La surveillance des eaux territoriales est assurée par la gendarmerie maritime, qui possède un pouvoir de police générale et de police judiciaire. Pour les bateaux à quai dans les ports, la compétence est répartie entre la police aux frontières pour le contrôle frontalier, ou par le commissariat de police de sécurité publique ou de la gendarmerie nationale, en fonction de la taille de la ville du port, avec possibilité d'exercice de la police judiciaire en cas de flagrant délit (tenue de maison de jeu de hasard illicite, infraction prévue par la loi de 1983) pour l'ensemble des fonctionnaires de ces services. En cas d'information laissant supposer qu'une infraction de cette nature serait commise, le service central des courses et jeux serait immédiatement informé et prendrait la charge de la vérification, avec les moyens du service compétent (police ou gendarmerie locale, ou gendarmerie maritime si c'est en mer)²⁴².

1867. *Les personnes se livrant habituellement au commerce ou organisant la vente de pierres précieuses et de métaux précieux.* Les personnes se livrant habituellement au commerce ou organisant la vente de pierres précieuses ou de matériaux précieux sont assujetties aux obligations de LAB/CFT. Parallèlement, à l'instar de l'ensemble des professionnels, ils ne sont pas autorisés à accepter des règlements en espèces supérieurs à 15 000 euros mais sont dans l'obligation d'identifier et de vérifier l'identité de leur client dès le 1er euro ou s'agissant -dans la plupart des cas- d'un client occasionnel, à partir de 15 000 euros, ainsi que de recueillir des informations (notamment) sur l'objet et la nature de leur relation d'affaires (conformément aux articles L. 561-5 et L. 561-6 du CMF).

1868. Si ces professionnels sont assujettis de par la lettre de la loi aux obligations de la LAB/CFT, ils semblent cependant avoir échappé à toute forme de sensibilisation à la LAB/CFT. Pour preuve, les autorités n'ont pas été en mesure d'identifier, lors de la préparation de la visite sur place, des interlocuteurs de la profession, pourtant incluse dans le dispositif de LAB/CFT depuis mai 2001. La norme du GAFI ne prévoit l'assujettissement de cette profession que dans le cadre de transactions en espèces d'un montant supérieur à 15 000 euros. La France a fait le choix d'un assujettissement sans condition de cette dernière (c'est-à-dire pour tout type de transaction) en couplant ce régime à l'interdiction de règlements en espèces supérieurs à 15 000 euros (article L.112-6 du CMF).

1869. Il convient par ailleurs de noter que plusieurs changeurs manuels réalisent des transactions sur or. Leur assujettissement aux obligations de la LAB/CFT est étudié à la Section 3 du rapport.

1870. *Les domiciliataires d'entreprises.* Les domiciliataires d'entreprises (appelées aussi « centres d'affaires ») ont pour activité de servir de siège aux autres entreprises inscrites au registre du commerce et des sociétés (RCS) ou au répertoire des métiers. A ce titre, les domiciliataires d'entreprises (qui peuvent être des personnes physiques ou morales) entrent dans la définition de « prestataires de services aux sociétés et fiduciaires » (« TCSP » en anglais) du GAFI. L'assujettissement de cette profession, peu réglementée (en dehors des dispositions du Code du commerce), au dispositif de LAB/CFT est nouveau, et

²⁴² Les autorités indiquent que la dernière information de ce genre remonte à septembre 2007, pour un bateau étranger supposé organiser un casino à bord, à la limite des eaux territoriales méditerranéennes, information non confirmée par la surveillance des services compétents et donc demeurée sans suite.

résulte de l'ordonnance du 30 janvier 2009. Cet assujettissement est justifié par le rôle important de cette profession dans la traçabilité des personnes physiques et morales²⁴³.

1871. L'article L. 561-2, 15°, du CMF inclut les domiciliataires d'entreprises dans le champ d'application rationae personae du chapitre du CMF définissant les obligations de LAB/CFT. Dès lors, l'article 19 de l'ordonnance 2009-104 du 30 janvier 2009 s'applique également à cette profession. A ce titre, les domiciliataires d'entreprises appliquent à leur clientèle existante les nouvelles obligations de vigilance en matière de LAB/CFT dans les meilleurs délais appréciés en fonction des risques et au plus tard dans un délai d'un an à compter de la publication du décret soit au plus tard le 4 septembre 2010. De plus, l'article 20 de l'ordonnance 2009-104 contient une disposition transitoire spécifiquement applicable aux domiciliataires d'entreprises²⁴⁴. Le décret n° 2009-1695 du 30 décembre 2009 relatif à l'agrément des domiciliataires d'entreprises soumises à immatriculation au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers qui est rentré en vigueur le 1er avril 2010, octroie aux domiciliataires d'entreprises jusqu'au 31 décembre 2010 pour introduire leur demande d'agrément. Cet agrément devra être octroyé au plus tard le 28 février 2011. Les domiciliataires d'entreprises créées après le 1^{er} avril 2010 doivent faire une demande d'agrément concomitamment à leur création. Le détail des conditions d'agrément est repris à la section 1 du rapport. Il convient de noter que ces sociétés peuvent domicilier en leur sein des sociétés étrangères (sous forme de succursales, alors immatriculées, ou de bureaux de représentation, non enregistré au RCS).

1872. *Les fiduciaires.* Pour rappel, seul un nombre limité de professionnels parmi les professions financières (les établissements de crédit, le Trésor public, la Banque de France, la Poste, les entreprises d'investissement, les entreprises d'assurance, etc.) et parmi les professions non financières (les avocats) sont habilités à avoir la qualité de fiduciaires. L'ensemble de ces personnes fait partie de celles visées par l'article L 561-2 du CMF, et dès lors toutes sont soumises aux obligations de vigilance (et de déclaration de soupçon) dans le cadre de leur activité de fiduciaire²⁴⁵. L'analyse de la conformité des institutions financières ayant la qualité de fiduciaires avec la Recommandation 5 est vue dans le détail de la section 3.2 du rapport. En ce qui concerne les avocats fiduciaires, des dispositions propres leurs sont applicables (*cf. infra*).

Obligations d'identification de la clientèle applicables aux professions non financières (C.12.1)

1873. Les entreprises et professions non financières reprises à l'article 561-2 du CMF sont soumises aux mêmes obligations de vigilance à l'égard de la clientèle (identification du client, et le cas échéant du bénéficiaire effectif, recueil de l'objet et de la nature de la relation d'affaires, vigilance constante à l'égard

²⁴³ Tracfin indique que pour la seule année 2009, 90 déclarations de soupçon mentionnaient un domiciliataire d'entreprises en précisant que ces dernières n'étaient pas nécessairement mises en cause dans l'exécution des opérations suspectes.

²⁴⁴ « Les personnes exerçant l'activité mentionnée à l'article L. 123-11-2 du code de commerce disposent, pour se mettre en conformité avec ses dispositions, d'un délai d'un an à compter de la publication du décret prévu à l'article L. 123-11-7 de ce code." Le décret auquel il est fait référence est le décret n° 2009-1695 du 30 décembre 2009 relatif à l'agrément des domiciliataires d'entreprises soumises à immatriculation au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers.

²⁴⁵ Tracfin indique que pour la seule année 2009, 24 déclarations de soupçon mentionnaient une fiducie en précisant que ces dernières n'étaient pas nécessairement mises en cause dans l'exécution des opérations suspectes.

de cette relation, vigilance réduite et vigilance complémentaire) que les professions financières, sous réserve toutefois de dispositions spécifiques à l'égard des casinos (article L.561-5-III) et des professions judiciaires et juridiques (article L.561-3—II et III).

1874. *Casinos*. Depuis la loi n° 90-614 du 12 juillet 1990 modifiée, les casinos qui échangeaient des moyens de paiement, des jetons ou plaques ou qui acceptaient les jetons ou plaques d'autres casinos étaient tenus d'enregistrer les noms et adresses des joueurs qui échangeaient ou apportaient des jetons et plaques pour une somme supérieure à 1 000 euros. Ces dernières années, 160.000 à 180.000 enregistrements d'identité ont été ainsi effectués annuellement. Les autorités françaises considèrent que l'enregistrement de l'identité des joueurs engageant des mises à partir d'un certain niveau est une mesure d'ordre public efficace à double titre : elle est dissuasive pour les individus en difficulté avec la loi, qui sont réticents à délivrer leur identité et laisser ainsi une trace de leur passage et de leurs enjeux dans un casino ; elle peut permettre la mise en œuvre de l'article 324-1 du code pénal, qui incrimine la non-justification de ressources, pour ceux qui prennent le risque de jouer des sommes importantes dont ils ne pourront pas justifier la provenance auprès des services de police ou de gendarmerie enquêteurs.

1875. Le nouvel article L. 561-13 du CMF, issu de l'ordonnance du 30 janvier 2009 précitée, prévoit que « les casinos sont tenus, après vérification, sur présentation d'un document probant, de l'identité des joueurs, de procéder à l'enregistrement de leurs noms et adresses lorsqu'ils échangent tous modes de paiement, plaques, jetons, tickets dont le montant excède un seuil fixé par décret ». Ce seuil a été relevé à 2 000 euros par séance depuis le décret n° 2009-1013 du 25 août 2009 publié le 27 août 2009.

1876. S'agissant des machines à sous, l'article 68-1 de l'arrêté du 14 mai 2007, issu d'un arrêté modificatif du 29 juillet 2009, prévoit que ces appareils doivent être exploités dans des conditions permettant de satisfaire aux obligations relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent par la mise en place d'un dispositif de vigilance selon les modalités suivantes :

- sur les machines à sous de dénomination inférieure ou égale à 1 EUR, fonctionnant avec des mises unitaires maximales de 50 EUR, par la mise en place d'un dispositif de vigilance ;
- sur les autres machines à sous, par la mise en place d'un dispositif de contrôle répondant aux obligations fixées par le code monétaire et financier.

1877. Une autre disposition technique à visée anti-blanchiment de ce même article prévoit que le montant pouvant être inséré dans la machine à sous à un instant donné ne peut être supérieur à la hauteur de paiement de l'appareil. La mesure vise à empêcher le joueur d'obtenir, sans jouer, un bon de paiement supérieur à 2 000 EUR, payé en caisse, qui pourrait lui permettre ultérieurement d'arguer d'un gain au casino pour justifier de ses ressources.

1878. *Les professions juridiques et judiciaires – la situation des avocats*. Toutes les professions juridiques sont soumises en France à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme depuis la transposition de la deuxième directive anti-blanchiment par la loi du 11 février 2004 réformant le statut de certaines professions judiciaires ou juridiques. Toutefois, le dispositif applicable aux avocats est encadré. Ils ne sont soumis aux obligations de vigilance, de déclaration de soupçon et de communication à Tracfin que pour certaines activités de la profession ou lorsqu'ils agissent en qualité de fiduciaire. Ces obligations ne s'appliquent pas à leurs activités qui se rattachent à une procédure juridictionnelle, ni aux informations recueillies à l'occasion d'une consultation juridique, à moins que le client ne souhaite obtenir des conseils juridiques aux fins de blanchiment de capitaux (*cf. infra*).

1879. Comme d'autres pays, la France a rencontré des difficultés de mise en œuvre de l'assujettissement des avocats à des obligations de LAB/CFT. Une décision du Conseil d'État dans un arrêt du 10 avril 2008 a fait droit au recours de la profession d'avocat en annulant deux dispositions du décret n° 2006-736 du 26 juin 2006 qui avait été pris en application de la loi n° 2004-130 du 10 février 2004 transposant la deuxième directive précitée. En premier lieu, avait été censurée la disposition prévoyant que Tracfin pouvait directement demander à l'avocat de lui communiquer des informations sans mettre en œuvre, comme dans le cas de la déclaration de soupçon, le filtre du bâtonnier (ex-article R. 562-2-2 du code monétaire et financier). En second lieu, avait été annulée la disposition du décret précité qui, pour les activités de consultations juridiques des avocats, rappelait les obligations de vigilance prévues par les dispositions législatives du code monétaire et financier (ex-article R. 563-4 CMF). Cela avait pour conséquence d'omettre de rappeler les exceptions excluant des obligations de vigilance les informations détenues ou reçues dans le cadre d'une consultation juridique (sous réserve des exceptions limitativement prévues par la directive et la loi du 11 février 2004). La rédaction de l'ordonnance du 30 janvier 2009 a été marquée et influencée par ce contexte particulier et relativement sensible.

1880. Ainsi, conformément au CMF, les conditions d'assujettissement à la LAB/CFT des professions juridiques et judiciaires sont les suivantes:

Rec.12	CMF – Règle (article L.561-3 I)	CMF – Exception (article L.561-3 II et III)
<p>Avocats, notaires, autres professions juridiques indépendantes et comptables – lorsqu'ils préparent ou effectuent des transactions pour un client dans le cadre des activités suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Achat ou vente de biens immobiliers. • Gestion des capitaux, des titres ou autres actifs du client. • Gestion de comptes bancaires, de comptes d'épargne ou de titres. • Organisation des apports pour la création, l'exploitation ou la gestion de sociétés. • Création, exploitation ou gestion de personnes morales ou de structures juridiques, et achat et vente d'entités commerciales. 	<p>I. Les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, les avocats, les avoués près les cours d'appel, les notaires, les huissiers de justice, les administrateurs judiciaires, les mandataires judiciaires et les commissaires-priseurs judiciaires sont soumis aux dispositions du présent chapitre lorsque, dans le cadre de leur activité professionnelle :</p> <p>1° Elles participent au nom et pour le compte de leur client à toute transaction financière ou immobilière ou agissent en qualité de fiduciaire ;</p> <p>2° Elles assistent leur client dans la préparation ou la réalisation des transactions concernant :</p> <p>a) L'achat et la vente de biens immeubles ou de fonds de commerce ;</p> <p>b) La gestion de fonds, titres ou autres actifs appartenant au client ;</p> <p>c) L'ouverture de comptes bancaires, d'épargne ou de titres ou de contrats d'assurance ;</p> <p>d) L'organisation des apports nécessaires à la création des sociétés ;</p> <p>e) La constitution, la gestion ou la direction</p>	<p>II. Les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, les avocats et les avoués près les cours d'appel, dans l'exercice d'une activité relative aux transactions mentionnées au I, ne sont pas soumis aux dispositions du présent chapitre lorsque l'activité se rattache à une procédure juridictionnelle, que les informations dont ils disposent soient reçues ou obtenues avant, pendant ou après cette procédure, y compris dans le cadre de conseils relatifs à la manière d'engager ou d'éviter une telle procédure, non plus que lorsqu'ils donnent des consultations juridiques, à moins qu'elles n'aient été fournies à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ou en sachant que le client les demande aux fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.</p> <p>III.-Les notaires, les huissiers de justice, les administrateurs judiciaires, les mandataires judiciaires et les commissaires-priseurs judiciaires, dans l'exercice d'une activité relative aux transactions mentionnées au I, ne sont pas soumis aux dispositions de la section 4 (obligation de déclaration) du présent chapitre lorsqu'ils donnent des consultations juridiques, à moins qu'elles n'aient été fournies à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ou en sachant</p>

Rec.12	CMF – Règle (article L.561-3 I)	CMF – Exception (article L.561-3 II et III)
	des sociétés ; f) La constitution, la gestion ou la direction de fiducies, régies par les articles 2011 à 2031 du code civil ou de droit étranger, ou de toute autre structure similaire ; g) La constitution ou la gestion de fonds de dotation.	que le client les demande aux fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

1881. Les activités pour lesquelles les professions judiciaires et juridiques sont soumises aux obligations de la LAB/CFT sont similaires à celles posées par la Recommandation 12. L'article L.561-3-II prévoit un régime dérogatoire au bénéfice des avocats (et des avoués) très extensif en ceci qu'il les exonère de l'ensemble des « dispositions du présent chapitre », c'est-à-dire non seulement de l'obligation déclarative (*cf. infra*) mais, également, des obligations de vigilance vis-à-vis de la clientèle dans deux hypothèses (procédure juridictionnelle et consultations juridiques, *cf. infra*). En dispensant les avocats des obligations de vigilance (et déclaratives) dans le cadre de consultations juridiques (quand bien même elles porteraient sur une opération entrant dans le champ d'application de l'un des items d'activités énumérés à l'article L.561-3-I), l'ordonnance vide le dispositif de sa substance et n'est pas conforme aux normes du GAFI. Cette exonération n'a été introduite qu'à l'égard des avocats et avoués, les autres professions juridiques et judiciaires (dont les notaires) n'étant dispensés que de l'obligation déclarative lorsqu'ils donnent des consultations juridiques. De plus, la seule limite que pose l'ordonnance est superfétatoire (elle vise l'avocat qui fournit une consultation à des fins de blanchiment ou de financement de terrorisme et qui, par définition, tomberait sous le coup de la complicité de blanchiment ou de financement de terrorisme).

Point sur la notion de « consultation juridique »

Les directives du 4 décembre 2001 et du 26 octobre 2005 emploient les termes d'« *évaluation de la situation juridique du client* », et dans leurs considérants, ceux de « conseil juridique ».

L'article 6 §3 de la directive de 2001 modifiée disposait : « les États membres ne sont pas tenus d'imposer les obligations prévues au paragraphe 1. aux [professions juridiques] pour ce qui concerne les informations reçues d'un de leur client, lors de l'évaluation juridique de ce client ou dans l'exercice de leur mission de défense ou de représentation de ce client dans une procédure judiciaire ou concernant une telle procédure, que ces informations soient reçues ou obtenues avant, pendant ou après cette procédure ».

Cette directive de 2001 précisait toutefois, en son considérant 17, qu'« il ne serait pas approprié que la directive impose [aux membres indépendants des professions juridiques] l'obligation de communiquer d'éventuels soupçons en matière de blanchiment de capitaux. Il y a lieu d'exonérer de toute obligation de déclaration les informations obtenues avant, pendant ou après une procédure judiciaire ou lors de l'évaluation juridique de la situation d'un client. Par conséquent la consultation juridique demeure soumise à l'obligation de secret professionnel ».

La Cour de justice de l'Union européenne, dans son arrêt du 26 juin 2007, *Ordre des barreaux francophones et germanophones et autres*, a interprété cette directive à la lumière du 17ème considérant en jugeant que « l'avocat ne serait pas en mesure d'assurer sa mission de conseil, de défense et de

représentation de son client de manière adéquate et celui-ci serait par conséquent privé des droits qui lui sont conférés par l'article 6 de la CEDH, si l'avocat, dans le cadre d'une procédure judiciaire ou de sa préparation, était obligé de coopérer avec les pouvoirs publics en leur transmettant des informations obtenues lors des consultations juridiques ayant eu lieu dans le cadre d'une telle procédure »²⁴⁶. Elle a, ce faisant, fait prévaloir l'esprit des principes généraux du droit communautaire, traduit par les motifs du considérant 17, sur la lettre de l'article 6 de la directive. La Cour de justice n'a admis la validité de la directive qu'au bénéfice d'une telle interprétation.

Ainsi, dans ses conclusions sous la décision du Conseil d'État du 10 avril 2008, Conseil national des barreaux, le commissaire du gouvernement Mattias Guyomar a considéré, s'agissant de l'exception alors prévue à l'article 6§3 de la directive de 2001 modifiée qui réservait le cas des « informations reçues d'un de leurs clients, lors de l'évaluation de la situation juridique de ce client » que cette notion « d'évaluation de la situation juridique du client », qui devait être comprise à la lumière du considérant 17 de la directive, recouvrait bien celle de consultation juridique.

A l'occasion de la transposition de ces directives, la notion de consultation juridique a donc été retenue en France.

La doctrine a défini la consultation juridique comme « *consistant à fournir, sur une question soumise à l'examen du consultant, un avis personnel, parfois un conseil, qui apporte à celui qui le consulte des éléments de décision, le cas échéant des éléments en faveur de sa cause* ».

Une réponse ministérielle et une décision de la Cour d'appel de Paris du 21 mai 2001 apportent des précisions utiles. Selon la Cour d'appel, qui reprend quasiment les termes de la réponse ministérielle, la consultation est, à partir de l'examen d'un dossier qui suppose un problème de qualification juridique, une prestation intellectuelle, personnalisée, distincte de l'information à caractère documentaire qui tend à fournir un avis, parfois un conseil, qui concourt par les éléments qu'il apporte à la prise de décision de son bénéficiaire.

Trois éléments importants ressortent de cette définition :

- la consultation se définit par son contenu et par sa finalité ; elle peut être écrite ou orale ; elle ne nécessite ni d'être qualifiée comme telle, ni une forme de rédaction particulière ;
- la consultation répond aux besoins d'un client dans un contexte juridique propre à celui-ci (c'est en ce sens qu'elle est personnalisée) ;
- la consultation suppose un raisonnement juridique pour aboutir à des avis ou à des conseils.

En fonction des échanges avec un client, la consultation peut donner lieu à la rédaction de versions successives qui sont toutes exonérées des obligations de vigilance et de déclaration.

L'exception de consultation à l'obligation de déclaration de soupçon connaît elle-même deux limites :

- l'avocat ne doit pas savoir que son client souhaite obtenir des conseils aux fins de blanchiment de capitaux ;
- l'avocat ne doit pas fournir un conseil aux fins de blanchiment de capitaux.

1882. Le GAFI prévoit (cf. note interprétative de la Recommandation 16) « qu'il appartient à chaque pays de déterminer quelles sont les questions qui relèvent du privilège légal ou du secret professionnel. Il

²⁴⁶ CJUE, grande chambre, 26 juin 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophones et autres

s'agira normalement des informations que les avocats, les notaires ou les membres des professions juridiques indépendantes reçoivent ou obtiennent d'un de leurs clients : (a) lorsqu'ils évaluent la situation juridique de leur client, ou (b) lorsqu'ils accomplissent leurs devoirs de défense ou de représentation du client dans le cadre de procédures judiciaires ou administratives ou dans le cadre de procédures d'arbitrage ou de médiation. Lorsque les comptables sont soumis aux mêmes obligations de secret professionnel, ils ne tombent pas sous l'obligation de déclarer les opérations suspectes ». La jurisprudence tant européenne que nationale considère que la notion « d'évaluation de la situation juridique du client » s'entend de celle de la consultation juridique, d'où la reprise de cette formulation dans l'ordonnance du 30 janvier 2009²⁴⁷.

1883. *Les avocats fiduciaires.* L'article 561-3 du CMF prévoit l'assujettissement des avocats aux obligations de LAB/CFT lorsque ces derniers participent à « la constitution, la gestion ou la direction de fiducies de droit français ou de droit étranger, ou de toute autre structure similaire » (cf. I 2° f) ainsi que lorsqu'ils agissent en « qualité de fiduciaire » (cf. I 1°).

1884. *Mise œuvre des obligations de vigilance (et déclaratives) qui pèsent sur les professions non financières dès lors qu'une « relation d'affaires » est nouée avec un client.* Au sens de l'article L. 561-2-1 CMF, les obligations pesant sur ces professions au titre de la lutte contre le blanchiment naissent dès l'instant où elles nouent une « une relation d'affaires » définie comme « une relation professionnelle ou commerciale qui est censée, au moment où le contact est établi, s'inscrire dans une certaine durée. La relation d'affaires peut être prévue par un contrat selon lequel plusieurs opérations successives seront réalisées entre les cocontractants ou qui crée à ceux-ci des obligations continues. Une relation d'affaires est également nouée lorsqu'en l'absence d'un tel contrat un client bénéficie de manière régulière de l'intervention » du professionnel « pour la réalisation de plusieurs opérations ou d'une opération présentant un caractère continu. ». Les autorités de contrôle des professions non financières s'attachent, dans le cadre de leurs procédures et mesures de contrôle interne, à définir la notion générale et législative de « relation d'affaires » à la lueur de leurs activités concrètes ; par exemple, les commissaires aux comptes l'ont assimilée à l'acceptation de leur mandat ; les experts-comptables précisent que le terme de relation d'affaires désigne l'exercice par le professionnel de l'expertise comptable d'une mission confiée par un client et que cette relation naît lors de l'engagement des contacts préalables à la signature de la lettre de mission prévue par l'article 11 du code de déontologie des professionnels de l'expertise comptable, etc.

1885. En sus, les lacunes identifiées dans le cadre de la Recommandation 5 sont applicables aux professions non financières Le critère C.12.1 est imparfaitement rempli.

Application des Recommandations 6 et 8-11 aux professions non financières (C.12.2)

1886. Pour toutes ces recommandations (6 et 8-11), le régime prévu pour les institutions financières aux termes des textes précités s'applique également aux entreprises et professions non financières, sous les conditions et réserves rappelées ci-dessus concernant les avocats. Seuls les critères de la recommandation 9 sont sans objet à l'égard des entreprises non financières, celles-ci ne pouvant aux termes de l'article L.

²⁴⁷ Les autorités indiquent que cette notion de consultation juridique, notamment la référence à « une prestation intellectuelle, personnalisée, distincte de l'information à caractère documentaire qui tend à fournir un avis, parfois un conseil, qui concourt par les éléments qu'il apporte à la prise de décision de son bénéficiaire », est bien comprise des professionnels concernés. En effet, le guide établi par la chambre des notaires de Paris précise que « le notaire qui, postérieurement à une consultation, poursuit la réalisation d'une opération avec un client en lien avec cette consultation doit établir une déclaration s'il soupçonne un risque de blanchiment ». La consultation est donc bien distincte du commencement de réalisation de l'opération.

561-7 du CMF recourir à des tiers introducteurs pour s'acquitter des mesures de vigilance relatives à leurs clientèles.

1887. Les obligations de conservation des documents décrites à l'article L. 561-12 du CMF sont applicables à l'ensemble des professions assujetties (Recommandation 10). De surcroît, s'agissant par exemple des commissaires aux comptes, une de leurs normes d'exercice professionnel leur impose de constituer pour chaque entité qu'il contrôle un dossier contenant la documentation de l'audit des comptes, obligation qui résulte par ailleurs de l'article R. 823-10 du Code de commerce. Au delà de la signature de son rapport, le commissaire aux comptes ne peut apporter aucune modification de fond aux éléments de documentation. Ce dossier est conservé dans son intégralité pendant 10 ans. Il appartient aussi au commissaire aux comptes de s'assurer que les comptes pris dans leur ensemble ne comportent pas d'anomalies significatives. Cette appréciation relève de son jugement professionnel et engage sa responsabilité.

1888. En ce qui concerne les casinos, il leur est fait obligation de consigner les informations collectées dans le cadre de l'article L.561-13 sur un registre spécifique et de les conserver pendant 5 ans. Dans le cas où le casino a adopté une gestion comptable informatisée, le registre de change est établi par procédé informatique, garantissant la traçabilité des opérations. Il est tenu autant de registres distincts qu'il y a de caisses de jeux. Les registres de change sont détenus à chacune des caisses de jeux de contrepartie, jeux de cercles, formes électroniques de ces jeux, jeux de machines à sous. Chaque registre reçoit un numéro d'ordre correspondant à la caisse à laquelle il est affecté.

1889. Les lacunes identifiées à la section 3 ci-dessus dans le cadre des Recommandations 6, 8, 10 et 11 sont applicables aux professions non financières. Le critère 12.2 est imparfaitement rempli.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 12 et appréciation de la conformité globale

1890. En dehors des lacunes d'ordre techniques déjà relevées dans le cadre de la section 3 de ce rapport, il convient de noter l'inadéquation problématique de l'assujettissement de la profession d'avocats au dispositif de LAB/CFT. De plus, les joailliers ne contribuent pas de fait à la LAB/CFT, les autorités compétentes en la matière n'ayant pas associé ces professionnels à cette thématique entre 2001 (date de leur assujettissement à la LAB/CFT) et 2010²⁴⁸. Il convient par ailleurs de noter que les autorités compétentes se reposent par ailleurs de manière disproportionnée sur le respect de l'interdiction de règlements en espèces supérieurs à 15 000 euros. Se reposer exclusivement sur cette interdiction (pour peu que sa mise en œuvre soit adéquatement contrôlée) n'incite pas cette profession à contribuer activement à la LAB/CFT alors que les risques auxquels elle est confrontée sont avérés (un exemple emblématique est celui de la filière de l'or en Guyane²⁴⁹).

²⁴⁸ Les autorités ont informé les évaluateurs qu'un RV LAB avec les syndicats représentatifs de la profession a été organisé par Tracfin en avril 2010.

²⁴⁹ D'après l'étude précitée du WWW sur l'or guyanais, entre 2000 et 2008, de 50% à 80% de l'or produit en Guyane a été expédié vers la métropole et la filière bijoutière française représente un débouché important de l'or guyanais (produit ou pas légalement).

1891. Lors de la visite sur place, les évaluateurs ont pu constater une bonne connaissance et une assez forte mobilisation de la plupart des professions non financières autour des questions de la LAB/CFT (notamment parmi les notaires, les commissaires aux comptes et les casinos). Un grand nombre d'entre elles s'approprient les obligations légales en développant des normes professionnelles sectorielles de qualité. S'agissant des domiciliataires d'entreprises, bien que leur assujettissement aux dispositions de LAB/CFT soit très récent, leurs représentants se sont montrés déterminés à les mettre effectivement et adéquatement en œuvre. Y contribue notamment le fait qu'ils considèrent que ces exigences renforcées et leur correcte application peuvent contribuer à l'assainissement du marché et à l'amélioration de la perception de leurs activités dans l'opinion publique et les milieux politiques. Toutefois, leur assujettissement à ces dispositions étant très récent, il est actuellement encore prématuré d'évaluer positivement la mise en œuvre effective de ces dispositions dans ce secteur d'activités. Par ailleurs, il semble que des efforts significatifs de sensibilisation demeurent nécessaires auprès des agents immobiliers dont les représentants ont fait montre, lors de leurs rencontres avec l'équipe d'évaluation, d'une connaissance et d'une compréhension très inégales des obligations de LAB/CFT auxquelles ces entreprises sont tenues. De telles inégalités de sensibilisation ont également été mises en lumière lors des entretiens avec certains agents immobiliers exerçant outre-mer.

1892. Plus globalement, il ressort des entretiens de l'équipe d'évaluation avec un échantillon de professions non financières exerçant en outre-mer que ces dernières font face à des défis importants de mise en œuvre des obligations de LAB/CFT, notamment lorsqu'elles ne disposent pas d'une organisation professionnelle à même de les guider et de les accompagner dans leurs efforts en la matière. L'absence d'autorités publiques clairement identifiées pour traiter des questions de LAB/CFT est notamment perçue comme une difficulté.

4.1.2 Recommandations et Commentaires

1893. Les autorités françaises devraient revoir le contenu des obligations de LAB/CFT applicables aux avocats.

1894. Elles devraient s'assurer que les domiciliataires d'entreprises, nouvellement assujettis, mettent en œuvre leurs obligations et participent à la LAB/CFT. Il conviendrait qu'elles considèrent avec attention la question de la possibilité laissée aux domiciliataires d'entreprises de domicilier en leur sein des sociétés étrangères, ce qui pourrait constituer un risque de blanchiment et de financement de terrorisme supplémentaire.

1895. Elles devraient également veiller à une meilleure connaissance et à une meilleure compréhension desdites obligations dans le secteur des agents immobiliers, et stimuler davantage dans ce secteur la motivation de les appliquer effectivement.

1896. Il est également essentiel que les autorités sensibilisent davantage les négociants en pierres et métaux précieux et leurs représentants afin de les inclure in concreto dans le dispositif de LAB/CFT. Ceci est d'autant plus essentiel qu'une partie de l'activité de cette profession est potentiellement exposée à des risques avérés en matière de LAB/CFT (cf. les commentaires concernant la filière de l'or en Guyane²⁵⁰).

²⁵⁰ Dans le cadre de l'Union française de la bijouterie, de la joaillerie, de l'orfèvrerie, des pierres et des perles, certains de ces professionnels se sont déjà engagés sur la voie de la traçabilité et de la responsabilité, en promouvant le « Label Joaillerie de France » qui garantit au consommateur le respect que les produits qui en sont revêtus ont été réalisés dans le respect des dispositifs d'ordre juridique, social, éthique et environnemental national.

1897. Les autorités françaises devraient se saisir de la question de l'effectivité de la mise en œuvre des mesures préventives par les professions non-financières aux fins de LAB/CFT dans les territoires d'outre-mer. A cette fin, il est nécessaire que les autorités améliorent leur connaissance des professionnels assujettis dans ces territoires (à titre illustratif, au moment de la visite sur place, la population des agents immobiliers et des joailliers exerçant dans ces territoires n'a pas pu être quantifié par les autorités).

4.1.3 Conformité avec la Recommandation 12

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation globale de conformité
R.12	PC	<ul style="list-style-type: none"> • L'exonération applicable aux avocats en matière d'identification de la clientèle n'est pas conforme aux normes du GAFI; • Les lacunes identifiées dans le cadre des Recommandations 5, 6, 8, 10 et 11 sont applicables aux professions non financières ; • Des questions en lien avec la mise en œuvre des obligations de LAB/CFT se posent : (1) les négociants en pierres et métaux précieux ne participent pas de fait à la LAB/CFT; (2) la profession d'agents immobiliers n'est pas suffisamment monopolisée dans le cadre de la LAB/CFT ; (3) des doutes existent quant à la mise en œuvre des normes de LAB/CFT par les professions non financières les moins structurées et organisées exerçant dans les territoires d'outre-mer.

4.2 Déclarations d'opérations suspectes (R.16)

(en application des R.13 à 15 & 21)

4.2.1 Description et Analyse

Général

1898. L'obligation de déclaration des opérations ou tentatives d'opérations suspectées de blanchiment de fonds provenant d'activités passibles de plus d'un an d'emprisonnement ou de participer au financement du terrorisme, telle que prévue par la recommandation 13, s'impose, en vertu de l'article L.561-15 du CMF, aux entreprises et professions non financières assujetties au dispositif, comme aux institutions financières sous réserve de certaines réserves présentées ci-dessous.

Application de l'obligation de déclaration (C.16.1)

1899. *Obligation déclarative.* Les casinos, les joailliers, les commissaires aux comptes, les experts-comptables et les domiciliataires d'entreprises sont soumis à l'obligation de déclaration de soupçon de droit commun telle qu'exposée dans la section 3 (cf. article L. 561-15 du CMF).

1900. Des modalités propres aux professions non financières ont été prévues pour tenir compte de leur statut, de leur déontologie et de leur organisation professionnelle :

- pour les professionnels mentionnés au 12° et 13° de l'article L. 561-2 (soit, les professions juridiques et judiciaires ainsi que les professions du chiffre), il est prévu à l'article R. 561-23 IV du CMF que la personne habilitée à effectuer la déclaration de soupçons soit exclusivement le professionnel lui-même et non l'un de ses subordonnés. Les autorités ont indiqué que ce point tient d'une part à l'indépendance qui caractérise l'exercice professionnel libéral, d'autre part au caractère particulier de la relation au client, propre à cet exercice,

marqué par un lien individuel de confiance dans lequel le professionnel investit sa responsabilité individuelle ;

- pour les avocats, les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation et les avoués, la transmission des déclarations se fait en outre par le biais de l'autorité professionnelle propre à chacun de ses professionnels (bâtonnier ou président de l'ordre) (cf. article L. 561-17 du CMF).

1901. La transmission de la déclaration au bâtonnier ou au président de l'Ordre est importante (et admise par le GAFI) au regard du secret professionnel de ces professions, pour s'assurer que les informations communiquées entrent bien dans le champ d'application de l'obligation de déclaration, pour lequel l'avocat bénéficie d'une levée du secret et d'une exemption des obligations déontologiques qui en découlent. Cette modalité de transmission de la déclaration de soupçon ne s'applique d'ailleurs pas à l'avocat lorsqu'il agit en qualité de fiduciaire, conformément à l'alinéa 3 de l'article L. 561-17 du CMF.

1902. Lorsque la déclaration lui a été adressée par le bâtonnier, Tracfin l'informe de sa transmission au procureur de la République (article L. 561-28 CMF). Dans ce cadre, le bâtonnier n'est pas un simple intermédiaire qui retransmet automatiquement les déclarations qu'il reçoit. Il a un rôle d'assistance et de contrôle, qu'il doit exercer pour s'assurer de l'absence de tout manquement aux règles du secret professionnel. Il doit vérifier que les faits décrits par l'avocat justifient une transmission de la déclaration parce qu'elle porte sur des opérations et des sommes visées à l'article L. 561-3 CMF. Un dialogue, dont la nature naturellement confidentielle peut être opposée à Tracfin, peut s'établir entre le bâtonnier et l'avocat déclarant. Le Cahier du Conseil national des barreaux portant conseils de vigilance indique que le bâtonnier peut créer une commission ad hoc pour l'assister en matière de blanchiment.

1903. A l'inverse et de la même façon que pour les obligations de vigilance, la violation des obligations en matière de déclaration de soupçons est susceptible d'entraîner des sanctions disciplinaires pour chacun des professionnels, et éventuellement pénales s'il est démontré que l'abstention de déclaration est constitutive d'une complicité dans le délit de blanchiment.

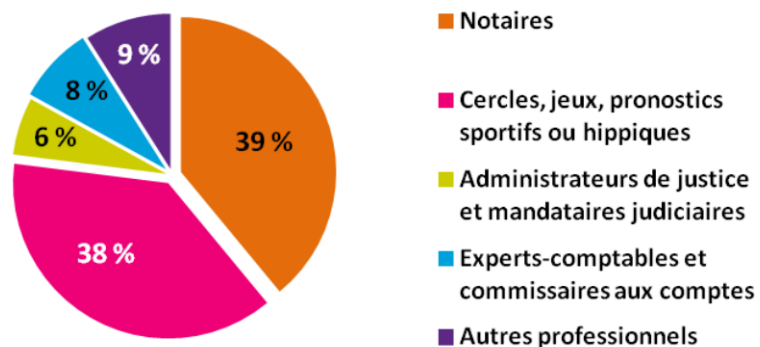
1904. Pour ce qui concerne les commissaires aux comptes, il convient de noter que la révélation des faits délictueux est une composante du commissariat aux comptes tel que défini par la loi du 24 juillet 1966 et constitue, à ce titre, une intervention connexe à la mission générale du commissaire aux comptes. En effet, le commissaire aux comptes, en application des textes légaux et réglementaires, révèle au procureur de la République les faits délictueux dont il a connaissance dans l'exercice de sa mission dès lors que les faits constatés : (1) constituent une infraction visée par les textes de base applicables à l'entité concernée ou une infraction prévue par d'autres textes ayant une incidence sur les comptes ; (2) sont significatifs et délibérés. Lors de la visite sur place, des représentants de cette profession ont signalé aux évaluateurs la difficulté de la coexistence de cette obligation avec celle de l'obligation déclarative. Si dans le cadre de la révélation de faits délictueux, il s'agit de dénoncer des faits avérés et non de simples soupçons, la délimitation en pratique entre les deux obligations génère des interrogations dans la profession qui souhaiterait voir clarifiée la notion de « soupçon »²⁵¹.

²⁵¹ Les autorités précisent que ces interrogations ont été ultérieurement levées dans le cadre des travaux d'élaboration de la norme d'exercice professionnel relative aux obligations du commissaire aux comptes relatives à la LAB/CFT, norme qui a été homologuée par le Ministre de la justice par arrêté du 20 avril 2010.

1905. *Effectivité.* En ce qui concerne les déclarations de soupçons communiquées par les professions non financières, Tracfin a communiqué les statistiques suivantes :

	2007	2008	2009
Notaires	313	347	370
Cercles de jeux, pronostics sportifs ou hippiques	107	148	361
Casinos	40	37	30
Experts comptables	11	19	55
Administrateurs et mandataires judiciaires	19	18	57
Marchands de biens précieux, d'art, de biens de grande valeur	1	11	12
Commissaires aux comptes	6	5	22
Commissaires priseurs, sociétés de vente aux enchères	4	5	5
Professionnels de l'immobilier	5	3	33
Avocats	1	3	2
Huissiers	0	1	2
Domiciliaires d'entreprises	NA	NA	0
TOTAL	507	597	949

Participation des professions non financières



1906. Les autorités expliquent l'augmentation assez spectaculaire en 2009 du nombre de DS des cercles de jeux, experts comptables, commissaires aux comptes et administrateurs judiciaires comme étant le fruit des actions de sensibilisation organisées par Tracfin, les autorités de tutelle concernées (DGFIP, le service central des courses et jeux, la Chancellerie etc..) et les autorités de contrôle des professionnels concernés, voire les professionnels eux-mêmes (par exemple, selon le conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables).

1907. *Statistiques portant sur l'activité déclarative en outre-mer.* Aucune donnée statistique n'est disponible en ce qui concerne le nombre de DS issues de professions non financières basées en outre-mer

1908. *Conclusion.* Au regard des statistiques communiquées par Tracfin, de fortes disparités apparaissent entre les assujettis en ce qui concerne leur mise en œuvre de l'obligation déclarative. Des professions, pourtant assujetties depuis très longtemps au dispositif de LAB/CFT, à l'image des agents immobiliers, contribuent encore très modestement au volume total des déclarations, même si une augmentation se dessine en 2009. Les statistiques semblent être le reflet assez exact du niveau de compréhension des obligations de LAB/CFT et d'engagement des professionnels à contribuer à l'effort de LAB/CFT. Il convient de noter que les notaires sont un pourvoyeur important de déclarations de soupçon. Ceci s'explique notamment par leur qualité d'officiers publics ou ministériels²⁵².

Qui ?	Date de l'assujettissement aux obligations de LAB/CFT ?	Nombre de DS depuis 2005
Agents immobiliers	Depuis la loi 98-546 du 2 juillet 1998	45
Casinos	Depuis la loi 90-614 du 12 juillet 1990	152
Marchands de biens de grandes valeurs (pierres précieuses, métaux précieux, antiquités et œuvres d'art)	Depuis la loi 2001-420 du 15 mai 2001	30
Professions juridiques et judiciaires réglementées (c'est-à-dire, avocats, avocats au Conseil d'État et avocats à la Cour de Cassation, avoués près les cours d'appel, notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires, notaires, administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires)	Depuis la loi n° 2004-130 du 11 février 2004	1561
Professions du chiffre, c'est-à-dire, les experts-comptables et les commissaires aux comptes	Depuis la loi n° 2004-130 du 11 février 2004	128

²⁵² L' "officier public ou ministériel" est un professionnel qui, agissant en exécution d'une décision des autorités de l'État dispose d'un privilège pour exercer une activité qui, en général, constitue une tâche de service public. Il en est ainsi notamment des commissaires-priseurs, notaires, des huissiers, des avoués et des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation (en revanche les autres avocats ne sont pas titulaires d'un office).

Qui ?	Date de l'assujettissement aux obligations de LAB/CFT ?	Nombre de DS depuis 2005
Groupements, cercles et sociétés organisant des jeux de hasard, des loteries, des paris, des pronostics sportifs ou hippiques	Depuis la loi 2004-204 du 9 mars 2004	731
Domiciliaires d'entreprises Domiciliataires d'entreprises et avocats fiduciaires,	Depuis l'ordonnance précitée du 30 janvier 2009	0

1909. Les avocats rencontrés pendant la visite sur place ont précisé qu'ils considèrent que la déclaration de soupçon peut (et doit) être évitée (et ceci est le souhait qu'ils ont clairement formulé), pour peu qu'ayant pris conscience de la problématique, l'avocat s'applique à lever tout doute, pendant la phase de consultation qui exempte de toute obligation, ou qu'il exerce avec discernement son droit de dissuader.

1910. En conclusion, il apparaît clairement que le système de déclaration n'est pas performant en ce qui concerne certaines professions (les agents immobiliers ou les joailliers²⁵³ tout particulièrement). Ramenée aux nombres d'années d'assujettissement à la LAB/CFT, la contribution de ces deux professions (assujetties respectivement depuis 1998 et 2001), est quasi inexistante. Il est regrettable que les autorités (et en première ligne Tracfin) n'aient pas accompagné ces professions dès les premières années de leur assujettissement par des actions de sensibilisation (intervenues très tardivement). L'absence de données chiffrées en rapport avec les DS issues de professionnels basés dans les territoires situés en outre-mer ne permet pas juger de l'encrage de l'obligation déclarative dans ces régions, même s'il ressort des entretiens de l'équipe d'évaluation que la connaissance et l'appropriation des obligations de LAB/CFT y sont moindres.

1911. Enfin, les observations formulées dans la section 3 du rapport concernant l'extension du périmètre de la déclaration de soupçon (notamment à l'égard des soupçons de fraude fiscale) vaut pour les professions non financières qui s'en sont fait l'écho de manière quasiment unanime. Le critère 16.1 est imparfaitement rempli.

Rôle des organisations d'autorégulation (C.16.2)

1912. L'article L. 561-17 du CMF dispose que la déclaration de soupçon faite par un avocat doit transiter par le bâtonnier de l'ordre auprès duquel il est inscrit : le bâtonnier vérifie la légalité de la déclaration de soupçon faite par l'avocat avant de la transmettre à Tracfin, et inversement, vérifie la légalité d'éventuelles demandes d'informations complémentaires de la part de Tracfin avant d'en faire part à l'avocat. Il convient de noter que les dispositions prises par le décret du 2 septembre 2009 (cf. article R. 561-32 du CMF) assurent une transmission rapide des déclarations et des pièces entre le professionnel concerné et Tracfin (délai maximum de 8 jours francs à compter de leur réception par l'autorité destinataire), de sorte que le passage par le bâtonnier, intermédiaire nécessaire, ne doit pas constituer un frein à l'efficacité du dispositif dans son ensemble.

²⁵³ Les statistiques communiquées ne permettent pas de dégager le nombre de DS de cette profession (elles englobent l'ensemble des marchands de biens précieux).

1913. A l'exception de l'hypothèse de l'avocat fiduciaire, Tracfin ne peut demander à un avocat la communication des pièces qu'il conserve que par l'intermédiaire du bâtonnier de l'ordre auprès duquel il est inscrit (article L. 561-26). L'avocat communique les pièces demandées à son bâtonnier qui les transmet à Tracfin, sauf dans l'hypothèse où l'avocat s'y oppose au motif que cette procédure n'est pas respectée (article L. 561-26 II). L'avocat et le bâtonnier ne peuvent pas informer le client de l'exercice par Tracfin de son droit de communication (article L. 561-26 III). Tracfin échange avec les ordres et le Conseil national des barreaux toute information utile à l'accomplissement de leurs missions respectives dans le cadre de l'application du dispositif de LAB/CFT prévu par le CMF (article L. 561-30 I CMF). Compte tenu du nombre très marginal de DS émises par les avocats, l'effectivité de cette procédure ne peut être jugée. Le critère 16.2 est rempli (sous réserve de la question de la mise en œuvre).

Application des Recommandations 14, 15 et 21 (C.16.3)

1914. *Recommandation 14.* S'agissant d'une part de la Recommandation 14, l'article L. 561-22 du CMF s'applique de la même façon aux institutions financières et aux professions non financières : toutes sont protégées de poursuite civile ou pénale lorsqu'elles déclarent en toute bonne foi leurs soupçons à Tracfin. Plusieurs professions non financières ont exprimé leur crainte quant à l'éventualité de verser une déclaration de soupçon à un dossier pénal (qui est juridiquement possible et semble avoir été déjà pratiquée) et du risque de représailles encouru de ce fait par le déclarant. Certaines de ces professions ont exprimé le souhait de voir le principe de « l'insaisissabilité » de la déclaration prévaloir sur le principe de sa confidentialité.

1915. L'article L. 561-19 du même code interdit aux professions non financières (comme aux établissements financiers) de divulguer le fait qu'une déclaration de soupçon ait été faite. Une disposition spécifique prévoit s'agissant des professions juridiques et judiciaires à l'alinéa 3 de l'article L. 561-19 I : « *le fait, pour les personnes mentionnées au 13° de l'article L. 561-2, de s'efforcer de dissuader leur client de prendre part à une activité illégale ne constitue pas une divulgation au sens de l'alinéa précédent* ». Cette disposition permet de préserver la relation de confiance entre l'avocat et son client et répond au but poursuivi qui est d'empêcher la réalisation de l'opération. Ainsi, l'avocat qui ne sera pas parvenu à dissuader son client devra refuser de réaliser l'opération illégale et mettre fin à la relation d'affaires.

1916. Dans le cadre du régime applicable aux avocats avant l'adoption de l'ordonnance du 30 janvier 2009, les avocats bénéficiaient d'une dérogation, d'un droit au « tipping off » : ils pouvaient prévenir leur client qu'ils procédaient à une déclaration. Or cette protection a disparu mais demeure la faculté de dissuasion de l'avocat (cf. article 28.6 de la troisième directive). D'après les autorités, cette faculté permet simplement de prendre en compte l'activité de conseil de ces professions en amont de l'opération délictueuse (il s'agit de dissuader le client de procéder à une activité illégale) et ne permet en aucun cas d'informer le client d'une éventuelle déclaration de soupçon à Tracfin, divulgation qui reste formellement prohibée au titre de l'article L 561-19 – I (alinéa 1 et 2) du CMF.

1917. *Recommandation 15.* S'agissant d'autre part de la Recommandation 15, l'article L. 561-32 du CMF dispose que les professions non financières (comme les professions financières) doivent mettre en œuvre des procédures et mesures de contrôle interne en matière de LAB/CFT qui ont vocation à être définies par chacune des autorités de contrôle des professions non financières, conformément à l'article R. 561-38 du CMF.

1918. Au moment de la rédaction de ce rapport, les procédures et mesures de contrôle interne en matière de LAB/CFT applicables aux casinos, agents immobiliers et domiciliataires d'entreprises n'avaient pas encore été définies par leurs autorités de contrôle respectives telles que désignées par le décret du 10

décembre 2009, à savoir le service central des courses et jeux (SCCJ) d'une part et la DGCCRF d'autre part²⁵⁴.

1919. Aucune mesure de contrôle interne dédiée à la LAB/CFT ne s'applique aux personnes se livrant habituellement au commerce ou organisant la vente de pierres précieuses et de métaux précieux. Il convient néanmoins de noter qu'en vertu de l'article 534 du code général des impôts, ces professionnels sont soumis à diverses obligations dont le respect est contrôlé par l'administration des douanes et droits indirects²⁵⁵. Les joailliers assujettis aux obligations de la garantie, en vertu de l'article L. 561-14-2 du CMF, doivent notamment tenir un registre spécifique, dédié au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme, à côté du livre de police prévu par le code général des impôts (article 537 du CGI). Les évaluateurs notent néanmoins que ce contrôle a ses limites. La non application des dites obligations de la garantie en Guyane, contrairement à la métropole, la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion constitue une faille réglementaire, au regard notamment des risques générés par la filière or dans cette région. Ainsi, les comptoirs d'or guyanais ne recueillent et ne traitent aucune information précise concernant l'origine de l'or acheté et l'identité du vendeur. Ces négociants n'ont à ce jour aucune obligation de tenir un registre (« livre de police ») qui renseignerait officiellement sur l'identité de leurs vendeurs d'or.

1920. Pour les experts-comptables, le décret n° 2010-52 du 15 janvier 2010 relatif aux obligations des professionnels de l'expertise comptable pour la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme prévoit des mesures de contrôle interne, notamment l'obligation de (1) définir, sur la base d'une classification des risques présentés par les activités des professionnels, les procédures et mesures de contrôle interne, qui sont soumises à l'agrément du ministre chargé du budget (fin avril 2010), (2) désigner un responsable du contrôle interne et (3) d'organiser une formation continue des professionnels sur les objectifs et les méthodes de cette lutte et les obligations auxquelles ils sont soumis à ce titre. Le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables a

²⁵⁴ Un tel document a été diffusé depuis par le SCCJ à l'ensemble des directeurs responsables de casinos. Daté du 21 mai 2010, ce document décrit les critères de vigilance et les bonnes pratiques à mettre en œuvre en matière de LAB/CFT, qu'il s'agisse de l'obligation de vigilance (tenue du registre ad hoc, définition du document probant d'identité, procédure en cas de gain de jackpot, changes multiples, procédure de travail du caissier, traitement des chèques, changes importants, attitude de non-jeu), de la déclaration de soupçon (désignation d'un déclarant, désignation d'un correspondant, formalisme de la déclaration de soupçon, critères de déclaration) ou des mesures de contrôle interne (formation des personnels, évaluation annuelle des dispositifs de prévention). Quant à la DGCCRF, les autorités françaises indiquent que deux documents (non encore publiés au moment de la visite sur place) ont été élaborés. Il s'agit de lignes directrices destinées à guider les professionnels de l'immobilier et les domiciliataires d'entreprises dans la mise en place de procédures internes adaptées. Compte tenu des spécificités de ces deux secteurs et de la grande hétérogénéité qui les caractérise, tant au regard de la taille des entités que de leurs structures et de leurs activités, ces lignes directrices insistent plus particulièrement sur les notions d'évaluation et de classification des risques qui conditionnent l'étendue des obligations de vigilance à mettre en œuvre. Les autorités indiquent que la DGCCRF a par ailleurs inscrit les contrôles LAB/CFT dans son programme national d'enquêtes et a élaboré les documents méthodologiques nécessaires aux enquêteurs spécialement formés à cet effet par chaque professionnel adaptée à la nature de leur activité.

²⁵⁵ A titre général, les personnes qui détiennent des matières d'or, d'argent ou de platine ouvrées ou non ouvrées dans le cadre de leur activité professionnelle (fabricants, marchands, commissaires priseurs, officiers ministériels, responsable du crédit municipal, d'une salle de ventes, sertisseurs, polisseurs, intermédiaires, etc.) sont tenues de se faire connaître de l'administration et doivent déposer, à cet effet, une déclaration d'existence auprès d'un bureau de garantie territorialement compétent conformément aux articles 533 et 534 du CGI.

été chargé de mettre à jour ses règles professionnelles en la matière, règles qui sont agréées par le Ministère du budget et le Ministère chargé de l'économie sous la forme d'un arrêté²⁵⁶.

1921. De même, pour les commissaires aux comptes, la Compagnie nationale a adopté, après avis du Haut Conseil du Commissariat aux comptes, une norme spécifique "anti-blanchiment"²⁵⁷. Le conseil supérieur du notariat a, quant à lui, déjà élaboré un guide en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, diffusé à l'ensemble des professionnels le 1^{er} octobre 2009, et mis à jour en janvier 2010. Le conseil national des barreaux a également mis à jour à l'intention des avocats un vade me cum sur le sujet.

1922. L'ensemble de ces documents ayant été adopté après la période sous revue, les évaluateurs n'ont pu apprécier ni leur pertinence, ni leur degré de conformité avec les Recommandations du GAFI.

1923. L'article L. 561-33 du CMF impose aux institutions financières comme aux professions non financières de former et d'informer leurs personnels à la LAB/CFT. Si des actions de sensibilisation ont été prises dans certaines professions, ces dernières sont encore très timides voire inexistantes dans les métiers de l'immobilier et de la joaillerie.

1924. Les autorités de contrôle compétentes ont accès à toutes les informations pertinentes pour la vérification du respect des obligations de LAB/CFT. Le décret 2010-9 du 6 janvier 2010 relatifs aux pouvoirs de contrôle anti-blanchiment applicables aux avocats, avocats aux Conseils, commissaires-priseurs judiciaires, huissiers de justice, notaires et sociétés de vente volontaire ainsi que les experts-comptables précisent ainsi les modalités de communication sur simple demande de ces documents par les professionnels à leurs autorités de contrôle respectives. En outre, l'article L. 561-36 II du CMF prévoit, à l'égard des casinos, des cercles de jeux, des agents immobiliers et des domiciliataires d'entreprises, que les inspecteurs chargés du contrôle anti-blanchiment de ces professions peuvent demander « aux personnes contrôlées, sans que le secret professionnel ne puisse leur être opposé, communication *de tout document quel qu'en soit le support et en obtenir copie, ainsi que tout renseignement ou justification nécessaire à l'exercice de leur mission* ». De même, s'agissant des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires, il leur est fait obligation de fournir tous renseignements ou documents utiles aux personnes chargées de leur contrôle ou de leur inspection sans possibilité d'invoquer le secret professionnel. Par ailleurs, le commissaire aux comptes du professionnel contrôlé ou inspecté est aussi tenu, sans pouvoir opposer le secret professionnel, de déférer aux demandes de ces personnes tendant à la communication de tout renseignement recueilli ou de tout document établi dans le cadre de l'exécution de sa mission (articles L. 811-11 et L. 812-9 du code de commerce).

1925. *Recommandation 21*. Les entreprises et professions non financières ne sont pas obligées de par la loi à inclure dans leur classification des risques les activités exercées avec des États ou territoires qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI, en dehors de l'hypothèse où l'État ou le territoire étranger concerné fait l'objet de contre-mesures formelles décidées par décret. Des mesures ont été prises dans le passé visant à informer les entreprises et professions non financières des préoccupations suscitées par les défaillances des dispositifs de LAB/CFT d'autres pays que ceux identifiés par le GAFI (des courriers signés par la Ministre de la justice et la Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et adressés au conseil supérieur du notariat, au conseil national des barreaux et aux

²⁵⁶ L'arrêté d'homologation de ces règles professionnelles en date du 7 septembre 2010 a été publié au *Journal Officiel* du 12/09/2010.

²⁵⁷ Cette norme a été homologuée par arrêté du Ministre chargé de la justice en date du 20 avril 2010.

commissaires aux comptes le 24 mars 2010 ont alerté les professionnels sur les listes de juridictions à hauts risques identifiées par le GAFI à l'issue de sa plénière de février 2010). Les lacunes identifiées dans le cadre de la Recommandation 21 sont applicables aux professions non financières.

1926. *Conclusion.* La mise en œuvre par les entreprises et professions non financières de la recommandation 15 et (dans une moindre mesure) de la Recommandation 21 souffre de lacunes sérieuses. Le critère 16.3 est imparfaitement rempli.

Éléments complémentaires (C.16.4 et C.16.5)

1927. Les commissaires aux comptes, en charge de la certification des comptes, et les experts-comptables sont assujettis à l'obligation de déclaration de soupçon auprès du service Tracfin.

1928. Conformément à l'article L. 561-15 du CMF, les entreprises et professions non financières sont tenues de procéder à une déclaration de soupçon de toute somme ou opération dont elles savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de penser qu'elles proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou participent au financement du terrorisme. Cette obligation de déclaration de soupçon s'étend également aux cas de fraude fiscale, en vertu de l'article L. 561-15 II du même code.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 16 et appréciation de la conformité globale

1929. Comme indiqué dans la section 4.1 du rapport, certaines professions non financières semblent ne pas contribuer suffisamment à la LAB/CFT, par manque de sensibilisation à leurs obligations de LAB/CFT ou de compréhension de leur vulnérabilité au regard du blanchiment et du financement du terrorisme (agents immobiliers, joailliers). Les représentants des avocats ont également exprimé leur réticence à adhérer au cadre de la LAB/CFT tel que défini en France. Il convient de noter que plusieurs professionnels ont indiqué avoir des difficultés à comprendre les contours de la notion de « soupçon » telle que reprise au CMF. Les autorités devraient porter une attention particulière à cette difficulté. De sérieux doutes pèsent sur l'effectivité de la mise en œuvre de l'obligation déclarative des professions et entreprises non financières basées en outre-mer. Enfin, le niveau de mise en œuvre de la Recommandation 15 et (dans une moindre mesure de la Recommandation 21) n'est pas satisfaisant.

4.2.2 Recommandations et Commentaires

1930. Les autorités françaises devraient s'assurer que les domiciliaires d'entreprises, les agents immobiliers et les joailliers mettent en œuvre leurs obligations et participent à la LAB/CFT. En matière de contrôle interne de LAB/CFT, les autorités devraient s'assurer que toutes les entreprises et professions non financières mettent en place des règles en adéquation avec la Recommandation 15 du GAFI. Les obligations contenues à la Recommandation 21 du GAFI devraient être appliquées et mises en œuvre par les entreprises et professions non financières.

4.2.3 Conformité avec la Recommandation 16

	Notation de conformité	Résumé des raisons (propres à la section 4.3) justifiant la notation globale de conformité
R.16	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Certaines professions non financières ne sont pas soumises à des règles de contrôle interne à des fins de LAB/CFT (casinos, agents immobiliers, domiciliaires d'entreprise) ; • Les lacunes identifiées dans le cadre de la Recommandation 21 sont applicables aux

	Notation de conformité	Résumé des raisons (propres à la section 4.3) justifiant la notation globale de conformité
		<p>professions non financières ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Effectivité : (1) le système de déclaration n'est pas performant en ce qui concerne certaines professions (notamment les agents immobiliers, les avocats et les joailliers) ; (2) l'absence de données chiffrées en rapport avec les DS issues de professionnels basés dans les territoires situés en outre-mer ne permet pas juger de l'encrage de l'obligation déclarative dans ces régions, même s'il ressort des entretiens de l'équipe d'évaluation que la connaissance et l'appropriation des obligations de LAB/CFT y sont moindres.

4.3 Réglementation, surveillance et suivi (R. 24 & 25)

4.3.1 Description et Analyse

Général

1931. Le tableau ci-dessous inventorie, pour chaque profession ou entreprise non financière, les autorités de surveillance compétentes (dans le cadre et en dehors du cadre de la LAB/CFT):

Profession	Autorité de surveillance (organisation d'autorégulation)	Autorité de surveillance dans le cadre de la LAB/CFT
Casinos (y compris en Nouvelle-Calédonie)	Ministère du budget et ministère de l'intérieur (direction des libertés publiques et des affaires juridiques et service central des courses et jeux)	Direction centrale de la police judiciaire (service central des courses et jeux) pour le contrôle et commission nationale des sanctions pour les sanctions disciplinaires
Poker sur Internet (seul jeu de cercle en ligne autorisé)	Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) ⁽¹⁾	ARJEL pour le contrôle et Commission nationale des sanctions pour les sanctions disciplinaires
Agents immobiliers (y compris en outre-mer)	Préfets pour la délivrance des cartes professionnelles et Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) pour le contrôle du respect de la réglementation	DGCCRF pour le contrôle et commission nationale des sanctions pour les sanctions disciplinaires
Domiciliataires d'entreprises (hors collectivités du Pacifique)	Agrément par les préfetures	DGCCRF pour le contrôle et commission nationale des sanctions pour les sanctions disciplinaires
Domiciliataires d'entreprises dans les collectivités du Pacifique	Non identifiée	Non identifiée ⁽²⁾
Négociants en métaux précieux (y compris en outre-mer)	DGDDI	Néant (plafond de paiement en espèces ne pouvant dépasser 15 000 euros)

Profession	Autorité de surveillance (organisation d'autorégulation)	Autorité de surveillance dans le cadre de la LAB/CFT
Négociants en pierres précieuses (y compris en outre-mer)	DGDDI	Néant (plafond de paiement en espèces ne pouvant dépasser 15 000 euros)
Avocats (y compris en outre-mer)	Conseil de l'ordre des barreaux et, le cas échéant, le conseil national des barreaux (contrôle par les bâtonniers et sanction par le conseil de discipline)	
Avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation	Conseil de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation	
Notaires (hors collectivités du Pacifique)	Chambre départementale, interdépartementale ou régionale des notaires	
Notaires dans les collectivités du Pacifique	Autorité professionnelle et parquet	
Huissiers de justice	Chambre départementale des huissiers	
Commissaires aux comptes (y compris en outre-mer) ⁽³⁾	Haut conseil du commissariat aux comptes	
Experts-comptables (métropole et DOM) ⁽⁴⁾	Conseils régionaux	Ordre des experts-comptables

(1) Créée par la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

(2) Les autorités indiquent qu'une convention de délégation de contrôle pourrait être passée entre la DGCCRF et la DGDDI.

(3) La Polynésie Française ayant une compétence propre en matière de droit commercial, a une organisation de la profession spécifique. C'est ainsi que la compagnie régionale de Papeete est organisée sous forme associative qui échappe à la tutelle du H3C. Elle est toutefois liée à la Compagnie nationale par un accord en matière de fourniture de documentation, de formation et de contrôle qualité. Les autorités indiquent donc que la CNCC peut ainsi, sans préjudice des dispositions spécifiques LAB/CFT qui sont directement applicables sur place, assurer un contrôle périodique des cabinets installés sur place.

(4) Il n'y a aucune disposition relative aux COM et TOM.

Surveillance des casinos dans le cadre de la LAB/CFT (C.24.1)

1932. En vertu de l'article L. 561-36 II du CMF, le contrôle des obligations prévues en matière de LAB/CFT est exercé sur les représentants légaux et directeurs responsables de casinos et les groupements, cercles et sociétés organisant des jeux de hasard, des loteries, des paris, de pronostics sportifs ou hippiques "par des inspections conduites par l'autorité administrative compétente, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État". C'est le décret du 10 décembre 2009 définissant les modalités de contrôle du respect des obligations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme par les personnes mentionnées aux 8°, 9° et 15° de l'article L. 561-2 du CMF et relatif à la Commission nationale des sanctions qui met en place le contrôle et le régime de sanctions applicables aux casinos.

1933. L'article R. 561-39 prévoit que les inspections de contrôle du respect par les casinos des obligations de LAB/CFT sont conduites par des agents de la police nationale chargés de la police des jeux. En pratique, cette formulation recouvre les agents du service central des courses et jeux (SCCJ), qui est rattaché à la direction centrale de la police judiciaire depuis le décret n° 2008-612 du 27 juin 2008. Ce service exerce une mission de police administrative et de police judiciaire. Il veille au respect de la

régularité et de la sincérité des jeux, ainsi qu'à la protection des joueurs et à la défense des intérêts de l'État, et, dans le cadre juridique de l'enquête pénale, il participe à la répression du jeu illégal, quel qu'il soit, y compris sur internet (*cf. infra*).

1934. Fort d'une soixantaine d'agents au niveau central, il dispose d'un réseau de 69 correspondants courses et jeux dans les services territoriaux de la police judiciaire. Ces derniers, comme les fonctionnaires de la division de la surveillance générale des casinos et cercles du service central des courses et jeux, sont chargés du respect de la réglementation des jeux dans les casinos. Les autorités ont indiqué, qu'en moyenne, les correspondants des courses et jeux se rendent deux à trois fois par mois dans les établissements situés dans leur ressort de compétence, tandis que les agents du service central procèdent à des contrôles techniques et réglementaires, d'une durée de sept à dix jours selon l'importance du casino, tous les trois ans environ. Ils exercent leurs missions de surveillance et de contrôle, sur place et sur pièces, sur l'ensemble de l'exploitation du casino et sur les joueurs suspects, sur la base des dispositions du décret n° 59-1489 du 22 décembre 1959 et de l'arrêté du 14 mai 2007 modifié. Ces contrôles, avant même le 10 décembre 2009 (date à laquelle le SCCJ a été désigné comme autorité compétente en matière de LAB/CFT), avaient vocation à s'appliquer au respect par les casinos d'une des obligations de la LAB/CFT, à savoir l'obligation de vigilance, en tant qu'obligation relevant de la réglementation des jeux dans les casinos. En effet, depuis 1992, suite au décret n° 92-362 du 1^{er} avril 1992, pris en application de l'article 18 de la loi n° 90-614 du 12 juillet 1990 relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment des capitaux provenant du trafic des stupéfiants, les casinos ont été soumis à l'obligation d'« enregistrer les noms et adresses des joueurs qui remettent ou qui reçoivent des moyens de paiements en échange de jetons ou plaques, ainsi que la référence du document probant d'identité produit, dès lors que les sommes en cause excèdent 10.000 Francs par séance» (décret du 24 novembre 2004 : « 1 000 EUR » ; 2 000 EUR depuis le décret n° 2009-1013 du 25 août 2009). Les contrôles réguliers du service central des courses et jeux sur la bonne tenue du registre ad hoc et de l'effectivité des enregistrements des changes concernés ont amené à l'application ponctuelle de sanctions administratives (avertissements). Dans certains cas, les autorités indiquent que la sanction a pu être « économique » dans la mesure où, suite à un rapport du SCCJ, l'extension du parc des machines à sous sollicitée par l'exploitant a été refusée ou retardée de plusieurs mois. Le respect de l'obligation de déclaration de soupçon ne pouvait cependant pas alors être vérifié par le SCCJ, cette déclaration étant protégée, de par la loi, par la plus stricte confidentialité. L'ordonnance du 30 janvier 2009 et le décret du 10 décembre 2009 ont cependant levé cette confidentialité à l'égard du SCCJ de sorte que celui-ci a désormais un droit de regard et de contrôle sur l'ensemble de la réglementation LAB/CFT mise en œuvre par les casinos.

1935. En vertu de l'article L. 561-36 II du CMF, les inspections de LAB/CFT sont réalisées par des inspecteurs spécialement habilités par l'autorité administrative. Les inspecteurs peuvent demander aux personnes contrôlées, sans que le secret professionnel ne puisse leur être opposé, communication de tout document quel qu'en soit le support et en obtenir copie, ainsi que tout renseignement ou justification nécessaire à l'exercice de leur mission. Les inspecteurs peuvent également obtenir des administrations de l'État, des Collectivités territoriales, des établissements publics, des organismes mentionnés à l'article L. 134-1 du code des juridictions financières et de tout autre organisme ou personne chargé d'une mission de service toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de leur mission. De surcroît, les fonctionnaires du service central des courses et jeux de la direction centrale de la police judiciaire, comme ceux, spécialisés dans le domaine des jeux de hasard et affectés dans les services territoriaux de la police judiciaire, sont officiers de police judiciaire, et sont à même de procéder à la constatation des éléments constitutifs de l'infraction de blanchiment d'argent dans le cadre juridique de l'enquête préliminaire.

1936. En ce qui concerne les casinos en ligne, seuls les jeux de cercle (poker) sont autorisés depuis la loi précitée de mai 2010. Les opérateurs proposant ce type de jeux en ligne sont assujettis au dispositif national de LAB/CFT tel que défini dans le CMF. Les opérateurs de jeux en ligne agréés ont vocation à

être contrôlés s'agissant du respect de leurs obligations de LAB/CFT par l'Autorité de régulation des jeux en ligne, conformément à l'article L. 561-36 II et à relever, s'agissant de l'instance disciplinaire, de la Commission nationale des sanctions (article L. 561-38 modifié du CMF).

1937. Comme indiqué précédemment, l'activité des casinos en ligne (illégale en France en dehors du poker en ligne) est suivie par les services du ministère de l'Intérieur et plus particulièrement la sous direction des courses et des jeux. Les autorités indiquent que dès 2004, face à l'augmentation constante du nombre de sites de jeux illégaux et pour assurer le respect du principe de prohibition, le service central des courses et jeux a diligenté plusieurs enquêtes judiciaires sur la base des dispositions des textes relatifs aux loteries (loi du 21 mai 1836), aux paris hippiques (loi du 2 juin 1891) et aux maisons de jeux (loi du 12 juillet 1983). En septembre 2006, un Observatoire des jeux liés aux nouvelles technologies a été créé en son sein, lui permettant de développer des missions de détection, d'analyse et de recueil de renseignement opérationnel dans l'identification des sites illégaux. Plus de 3000 sites ont été ainsi répertoriés par cet Observatoire, dont 10% de langue française. Les autorités indiquent qu'au total, une centaine de procédures judiciaires ont été diligentées par le SCCJ pour tenue de maison de jeu de hasard illégale ou publicité pour un site illégal. Elles reconnaissent cependant que les procédures engagées n'ont pratiquement pas abouti à des sanctions pénales, les juridictions nationales ayant beaucoup de difficultés à poursuivre les sociétés et les dirigeants exploitant ces sites internet, en pratique, basés à l'étranger. S'il a pu y avoir des condamnations en première instance, notamment à des peines d'emprisonnement avec sursis et à des amendes, ces condamnations ont été définitivement infirmées en appel. Les autorités précisent néanmoins que certaines enquêtes judiciaires pour tenue de maisons de jeu de hasard illégale ou publicité pour un site illégal étaient encore en cours d'instruction au moment de la visite sur place²⁵⁸.

1938. Le SCCJ s'est vu investi des pouvoirs de contrôle des casinos à des fins de LAB/CFT à partir de décembre 2009, peu de temps avant la visite sur place. Même si ce service pourra bénéficier, dans ce nouveau rôle, de l'expérience acquise depuis 1992 s'agissant du respect de l'obligation de vigilance imposée aux exploitants de casinos (cf. supra), l'équipe d'évaluation ne peut préjuger de la mise en œuvre du critère 24.1.

Contrôles et sanctions applicables aux casinos dans le cadre de la LAB/CFT (C.24.1.1)

1939. En ce qui concerne la surveillance des casinos et leur contrôle, cf. C.24.1. En ce qui concerne les sanctions, la Commission nationale des sanctions, prévue par les articles L. 561-37 à L. 561-44 du CMF issu de l'ordonnance du 30 janvier 2009, est chargée de prononcer les sanctions disciplinaires pour manquement aux obligations de la LAB/CFT à l'encontre des casinos, cercles de jeux, paris sportifs et hippiques. Elle a vocation à être saisie par le ministère de l'intérieur, celui chargé de l'économie ou celui

²⁵⁸ Avec la loi du 12 mai 2010, qui permet aux agents et officiers de police judiciaire spécialement désignés d'infiltrer anonymement les sites de jeux d'argent et de hasard, les enquêteurs disposent d'un outil supplémentaire pour constater l'infraction. On rappellera que, comme par le passé, tout service de police ou gendarmerie peut diligenter une enquête sur un site illégal de jeux sur internet, même si les magistrats saisiront de façon privilégiée, pour tout dossier d'une grande complexité, avec des ramifications internationales, le service central des courses et jeux, le service national des douanes judiciaires ou l'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique pour les dossiers où la fraude est associée à une manipulation des résultats sportifs part dopage par exemple. Enfin, la nouvelle législation a renforcé les moyens de lutte contre les sites illégaux avec la mise en place de deux procédures particulièrement efficaces, pouvant être mises en œuvre par l'ARJEL : (1) le blocage d'accès aux sites illégaux ; (2) le blocage des mouvements financiers vers et à destination de ces sites (le décret d'application, validé par le CCLR du 20 juillet 2010 était en cours d'examen par le Conseil d'État en octobre 2010).

du budget, des manquements constatés lors des contrôles effectués par le SCCJ s'agissant des casinos et sociétés de jeux et par l'ARJEL directement pour les contrôles que cette autorité effectuera s'agissant des activités en ligne relevant de sa compétence, soit les paris sportifs, hippiques et le poker.

1940. S'agissant des opérateurs de jeux en ligne, si la commission est désignée comme compétente pour sanctionner leurs manquements aux obligations de lutte anti-blanchiment, la loi relative aux jeux en ligne permet à l'ARJEL, autorité administrative indépendante en charge du contrôle sur la profession, de saisir directement la Commission de ses constats.

1941. Composée d'un conseiller d'État, Président de cette commission, d'un conseiller à la Cour de cassation, d'un conseiller-maître de la Cour des comptes et de quatre personnalités qualifiées désignées par le Premier Ministre, sur proposition du ministre chargé de l'économie, du ministre chargé du budget, du garde des sceaux, ministre de la justice et du ministre de l'intérieur, la commission nationale des sanctions peut prononcer, en vertu de l'article L. 561-40 du CMF, l'une des sanctions administratives suivantes : l'avertissement, le blâme, l'interdiction temporaire, assortie du sursis ou non, d'exercice de l'activité pour une durée n'excédant pas cinq ans, le retrait d'agrément ou de la carte professionnelle. La commission peut prononcer, soit à la place, soit en sus de ces sanctions, une sanction pécuniaire dont le montant est fixé compte tenu de la gravité des manquements commis et ne peut être supérieur à cinq millions d'euros.

1942. Elle peut décider que les sanctions infligées feront l'objet d'une publication, aux frais de la personne sanctionnée, dans les journaux ou publications qu'elle désigne et que tout ou partie des frais occasionnés par les mesures de contrôle ayant permis la constatation des faits sanctionnés sera mis à la charge de la personne sanctionnée.

1943. Il convient de souligner que la commission nationale des sanctions peut prononcer des sanctions à l'encontre de personnes morales, même après dissolution : « *la dissolution de la personne morale, la cessation d'activité ou la démission d'une personne mentionnée aux 8°, 9° et 15° de l'article L. 561-2 ne fait pas obstacle à la poursuite de la procédure de sanction à son encontre si les faits qui lui sont reprochés ont été commis pendant qu'elle était en activité* ». Aucune disposition ne l'empêche de prononcer une sanction à l'encontre d'un dirigeant.

1944. Le décret du 10 décembre 2009 précité prévoit dans le détail le déroulement de la procédure de sanctions au sein de la Commission nationale des sanctions (cf. article R. 561-47.-I et suivants du CMF).

1945. Compte tenu de la nouveauté du régime des sanctions applicables aux casinos pour manquement à leurs obligations de LAB/CFT, l'effectivité des mesures en place ne peut être évaluée et ne peut-être préjugée par les évaluateurs.

Soumission à une autorisation préalable des casinos (C.24.1.2)

1946. Le principe général qui fonde le régime juridique français des casinos est celui de l'interdiction, conformément aux dispositions de la loi N° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard qui a repris les dispositions de l'article 410 de l'ancien code pénal. Ce n'est que par dérogation à ces dispositions que les autorisations de jeux peuvent être accordées, comme l'indique explicitement l'article 1^{er} de la loi du 15 juin 1907 modifiée réglementant les jeux dans les casinos. Cette dérogation à un principe d'interdiction sanctionné pénalement est nécessairement d'interprétation stricte.

1947. Après avoir été choisi dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence par la commune envisageant l'établissement d'un casino sur son territoire, le futur exploitant du casino saisit le ministre de l'intérieur d'une demande d'autorisation aux fins d'ouverture du casino. Le ministre de l'intérieur ne statue

sur cette demande qu'après avis d'une commission, dite « commission supérieure des jeux », dont le rôle, la composition et les conditions de fonctionnement ont été revues par le décret n° 2009-334 du 26 mars 2009. Cette commission délivre également un avis sur le renouvellement de l'autorisation de jeux, généralement accordée pour cinq ans. La commission délivre également un avis sur les demandes d'autorisation de jeux présentées par les cercles de jeux. Parmi les éléments d'ordre public pris en compte par la commission supérieure des jeux, figurent la moralité des exploitants. Pour fonder son avis, elle s'appuie notamment sur l'enquête diligentée préalablement par le service central des courses et jeux de la direction centrale de la police judiciaire sur tous les dossiers qui lui sont soumis. Le critère 21.1.2 est rempli.

Existence de mesures législatives ou réglementaires pour empêcher les criminels ou leurs complices de prendre le contrôle d'un casino (C.24.1.3)

1948. Le droit français a prévu, de longue date, un contrôle particulièrement complet sur les casinos. Celui-ci se caractérise d'une part, par l'existence d'une autorisation d'ouverture et de fonctionnement de chaque casino, comme précédemment mentionné au critère 24.1.2, et d'autre part, par le maintien résiduel d'une autorisation d'investissement pour les investisseurs étrangers.

1949. C'est sur la base de la loi du 15 juin 1907 modifiée relative aux casinos que le SCCJ et ses correspondants des services territoriaux de police judiciaire procèdent aux enquêtes nécessaires à la motivation d'un avis sur les personnes physiques ou morales figurant dans la demande d'ouverture d'un casino, dont la candidature a été retenue par le conseil municipal de la commune concernée. L'arrêté du 14 mai 2007 modifié relatif à la réglementation des jeux dans les casinos, prévoit dans son article 6 -8° et 9° une multitude de documents exigés pour les demandes d'ouverture de casino et de demande d'autorisation ou de renouvellement d'autorisation de jeux (personne morale : Kbis et statuts – pour les SARL liste des associés et leur nombre de parts – pour les sociétés par actions, composition du conseil d'administration – état civil complet et domiciles des personnes qui détiennent 34% du capital – si personne physique demanderesse : fiche d'état civil, notice biographique et extrait K – état civil complet de toutes les personnes du comité de direction du casino...). Les autorités ont indiqué qu'ainsi, le SCCJ, avant de formuler son avis sur la demande, examine scrupuleusement la moralité des personnes concernées et s'assure de leur absence de liens avec toute organisation criminelle, tout en appréciant le sérieux du financement du projet présenté et en vérifiant l'origine et la réalité des fonds susceptibles d'être utilisés pour la réalisation du projet. En outre, chaque arrêté d'autorisation d'exploiter les jeux de hasard pour un casino contient la précision suivante : « toute cession d'actions constituant le capital social de la société gérante, pendant la période de jeux autorisée, devra être portée à la connaissance de l'administration et pourra, éventuellement, entraîner la révocation de la présente autorisation ». Le SCCJ connaît donc toutes les identités des actionnaires au sens de l'article L. 561-2-2 du code monétaire et financier, et peut effectuer des enquêtes les concernant. Les autorités indiquent que le SCCJ effectue de véritables audits techniques et réglementaires des casinos au cours desquels il s'assure de la connaissance des noms des bénéficiaires des revenus du casino: strict suivi de l'actionnariat, de sa répartition, du capital social de la société exploitante, du contenu des assemblées générales, de tous mouvements financiers (investissements, distribution des dividendes).

1950. En ce qui concerne les investissements ayant une origine étrangère, en application du CMF (1° des articles R 153-2 et R 153-5)²⁵⁹, l'investisseur français non résident ou étranger qui souhaite acquérir un

²⁵⁹ La Commission européenne a estimé que ces dispositions qui ne trouvaient à s'appliquer qu'au moment de la réalisation de l'investissement ne suffisaient pas à assurer la sécurité dans ce secteur (lettre de mise en demeure du 4

casino doit en demander l'autorisation au Ministre chargé de l'Économie. Cette obligation a un champ légèrement différent selon l'origine de l'investisseur. Au titre des articles R153-1 et R153-2, un investisseur originaire des pays non membres de l'EEE (ressortissant de ces pays, entreprise ayant son siège social dans ces pays, ou personne physique de nationalité française n'ayant pas sa résidence dans l'EEE) doit solliciter cette autorisation pour acquérir le contrôle du casino, contrôle au sens de l'article L233-3 du Code de commerce, ou pour y prendre une participation dépassant 33,33%. Au titre de l'article R153-5, lorsque l'investisseur est originaire d'un pays de l'EEE (personne physique ressortissante d'un de ces États, entreprise dont le siège social se situe dans l'un de ces mêmes États ou par une personne physique de nationalité française qui y est résidente), seule la prise de contrôle du casino est soumise à autorisation préalable.

1951. Les autorités indiquent que l'octroi de l'autorisation préalable d'investissement est précédé d'un contrôle qui porte sur toutes les structures qui auront le contrôle sur le casino et sur la détention ultime du capital. Lorsque les documents fournis par l'investisseur laissent subsister un doute, même mineur, sur l'identité du ou des bénéficiaire effectif(s), la Direction Générale du Trésor, en charge de l'instruction de cette autorisation d'investissement, pose systématiquement toutes les questions complémentaires, additionnelles pour établir cette identité, et réclame les pièces justificatives nécessaires (demande de documents certifiés, par ex). En effet, l'article R 153-10 prévoit que s' « il existe une présomption sérieuse que l'investisseur est susceptible de commettre » un certain nombre d'infractions (trafic de stupéfiants, abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de faiblesse, proxénétisme, blanchiment, actes de terrorisme, corruption et trafic d'influence, association de malfaiteurs), le Ministre refuse l'autorisation d'investissement. La DG Trésor transmet donc les demandes d'autorisation à tous les services susceptibles de lui apporter un éclairage sur cet aspect, au premier rang desquels le Ministère de l'intérieur. Un avis du SCCJ est ainsi requis, il est émis après enquêtes (consultation des fichiers de police) et recueils de renseignements divers (par des passages en revue des fichiers de police français, des demandes de vérifications envoyées aux services de polices étrangers, etc.).

1952. Les autorités précisent que depuis les tentatives, réprimées, d'incursion de la délinquance napolitaine ou turque dans certains casinos du sud de la France au début des années 90, aucun fait criminel n'a été constaté dans les casinos français au niveau des investissements. Ces mêmes autorités rappellent que les deux plus importants groupes de casinos français ont été, jusqu'à une période récente (groupe Lucien Barrière) ou sont aujourd'hui encore (groupe Partouche) cotés en Bourse et donc soumis au contrôle des autorités boursières. Le critère 24.1.3 est rempli.

Systèmes de suivi et de contrôle du respect des obligations de LAB/CFT applicables aux autres professions non financières (C.24.2)

1953. *Général.* Les professions non financières autres que les casinos et sociétés de jeux, les agents immobiliers et les domiciliataires d'entreprises, sont soumises à des dispositifs de suivi et de contrôle du respect de leurs obligations qui reposent d'une part sur l'encadrement déontologique de leurs activités

avril 2006). Dans le cadre d'un précontentieux communautaire plus large portant sur le contenu des articles R153-1 et suivants, elle a donc demandé la suppression de ce mécanisme de contrôle préalable de l'investissement. Ceci ne posait pas de difficulté à la France. Une telle suppression des casinos du champ du contrôle préalable figure donc dans le projet de décret soumis à l'approbation de la Commission depuis novembre 2008. La réponse de la Commission est toujours attendue. Le contrôle préalable à l'investissement prévu aux articles R153-2 et R153-5 du Code monétaire et financier subsiste donc de manière résiduelle.

professionnelles, d'autre part sur les contrôles et inspections dont ils peuvent faire l'objet et, ce, plus particulièrement, par le biais de la vérification de leur comptabilité.

1954. Comme mentionné à la section 1 du rapport, l'organisation particulière des collectivités du Pacifique commande des mesures spécifiques concernant la désignation des autorités de contrôle de certaines professions non financières, dont l'activité de domiciliation et les professions juridiques et judiciaires.

1955. *Avocats.* Les avocats relèvent des barreaux qui sont établis auprès de chacun des tribunaux de grande instance. Chaque barreau est administré par un conseil de l'Ordre présidé par le bâtonnier et élu par les membres du barreau. Le conseil de l'Ordre traite de toutes questions intéressant l'exercice de la profession et veille à l'observation des devoirs des avocats ainsi qu'à la protection de leurs droits. Depuis 2004, ce sont des conseils de discipline compétents pour l'ensemble des avocats du ressort d'une même cour d'appel (sauf à Paris où le conseil de l'ordre a conservé sa compétence disciplinaire) et composés de membres des conseils de l'ordre des barreaux de ce ressort qui statuent en matière disciplinaire.

1956. Les avocats maniant des fonds font l'objet :

- d'une vérification de comptabilité qui incombe, en application de l'article 17 9° de la loi du 31 décembre 1971, au conseil de l'ordre qui doit lui-même en rendre compte une fois par an au procureur général. L'ordonnance du 30 janvier 2009 a ajouté au cet article un 13° qui charge le conseil de l'ordre de vérifier plus spécifiquement le respect par les avocats de leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ;
- d'un contrôle permanent du maniement des fonds par le biais des caisses régionales des règlements pécuniaires des avocats (CARPA) auxquelles sont obligés d'adhérer et de recourir chaque avocat. Les CARPA, regroupées au niveau national en une Union des caisses d'avocats, sont des associations titulaires d'un compte ouvert dans les livres d'un établissement bancaire, lequel est divisé en autant de sous-compte que d'avocats. Chaque sous-compte est lui-même subdivisé en comptes correspondant à chacune des affaires dans lesquelles intervient l'avocat. Dans ce cadre, aucun retrait de fonds ne peut intervenir sans un contrôle préalable de la CARPA qui doit être en mesure de connaître notamment la position du sous-compte, l'identité des bénéficiaires des règlements effectués et la justification de ces paiements, c'est-à-dire leur lien avec les actes juridiques ou judiciaires accomplis par l'avocat dans le cadre de son activité professionnelle. Les CARPA font elles-mêmes l'objet d'un contrôle permanent par des commissaires aux comptes qui remettent un rapport aux services de la chancellerie et ponctuellement, par une commission de contrôle chargée de veiller au respect, par ces dernières, de l'ensemble des règles et obligations en matière de comptabilité et comprenant le président du Conseil national des barreaux, le président de la Conférence des bâtonniers et le président de l'union nationale des caisses d'avocats. Cette dernière se fait remettre les rapports dressés par les commissaires aux comptes et dispose du pouvoir de diligenter des inspections.

1957. L'article 183 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 prévoit que toutes contraventions aux lois et règlements, toute infraction aux règles professionnelles, tout manquement à la probité, expose l'avocat qui en est l'auteur à des sanctions qui vont de l'avertissement à la radiation. L'article 15 de la loi du 31 décembre 1971, organisant la profession d'avocat, prévoit que « *les avocats font partie des barreaux qui sont établis auprès de tribunaux de grande instance* » et que « *chaque barreau est administré par un conseil de l'ordre élu pour trois ans* ».

1958. Il doit être observé que le Conseil national des barreaux a adopté une décision publiée au journal officiel du 9 août 2007 et incluant, dans le règlement intérieur national (RIN) de la profession des dispositions sur le blanchiment. Les obligations relatives à la lutte contre le blanchiment ont donc été reconnues et inscrites dans les règles professionnelles des avocats. Un manquement à leur encontre entraînerait des poursuites non seulement par la contravention aux lois et règlements qu'il constituerait, mais également par l'infraction aux règles professionnelles qu'il représenterait.

1959. Mais surtout, l'article 17 de la loi de 1971 précitée, modifié par l'article 13 de l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009, dispose désormais que « *le conseil de l'ordre a pour attribution [...] 13° de vérifier le respect par les avocats de leurs obligations prévues par le chapitre Ier du titre VI du livre V du code monétaire et financier en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de se faire communiquer [...] les documents relatifs au respect de ces obligations* ». En outre, conformément à l'article 21-1 de cette loi, « *le Conseil national des barreaux peut assister le conseil de l'ordre dans l'exercice de sa mission définie au 13° de l'article 17* ».

1960. Le décret n° 2010-9 du 6 janvier 2010 pris pour l'application de l'ordonnance du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme aux sociétés de ventes volontaires, aux commissaires-priseurs judiciaires, aux huissiers de justice, aux notaires, aux avocats et aux avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation précise que les bâtonniers peuvent se faire communiquer les documents dont la conversation est prévue au CMF, sur simple demande. Le respect des obligations relatives à la lutte contre le blanchiment doit en outre être vérifié par les bâtonniers, et il doit être rendu compte annuellement du résultat de ces vérifications au procureur général (article 5 du décret précité). Les parquets disposeront donc des informations nécessaires pour exercer leur contrôle dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux.

1961. D'un point de vue procédural, les manquements aux obligations relèvent du régime de droit commun selon lequel « l'enquête déontologique » relève du bâtonnier qui peut la mettre en œuvre à la demande du Procureur général ou de son propre chef. A l'issue de l'enquête, l'avocat peut, le cas échéant, être traduit devant le conseil de discipline. Le conseil de discipline, instance régionale constituée de membres des conseils de l'ordre des barreaux du ressort de la cour d'appel, connaît, des faits reprochés à un avocat, sur poursuites ouvertes par le procureur général ou le bâtonnier, soit d'office, soit sur plainte d'un particulier. L'appel des décisions du conseil de discipline est formé devant la cour d'appel.

1962. Outre ce contrôle disciplinaire général, qui relève principalement des bâtonniers sous le regard du ministère public, il convient de rappeler que les avocats font l'objet d'un contrôle étroit de leur activité par le biais des règles encadrant leur comptabilité, telles que rappelées au 1.5, et en particulier grâce au dispositif particulièrement efficace des caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA, cf. supra).

1963. Pour les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, le décret n° 2002-76 du 11 janvier 2002 relatif à leur discipline dispose que toute contravention aux lois et règlements, toute infraction aux règles professionnelles, tout fait contraire à la probité expose l'avocat aux Conseils à une sanction disciplinaire. Une disposition spécifique a été de surcroît ajoutée par l'article 14 de l'ordonnance du 30 janvier 2009, qui insère un article 13-1 à l'ordonnance du 10 septembre 1817 relative à l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation, rédigé comme suit : « *le conseil vérifie le respect par les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation de leurs obligations prévues [...] en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en se faisant communiquer [...] les documents relatifs au respect de ces obligations* ».

1964. Le décret précité prévoit que le conseil de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation peut se faire communiquer les documents d'identification sur simple demande. Il devra rendre compte annuellement de ses vérifications au procureur général près la Cour de cassation. En outre, le conseil de l'ordre siégeant en formation disciplinaire connaît des faits susceptibles de donner lieu à sanction disciplinaire. Il peut être saisi à cette fin par le vice président du Conseil d'État, le procureur général près la cour de cassation ou le président de l'ordre.

1965. *Notaires.* Les notaires sont regroupés en chambres départementales ou interdépartementales et en chambres régionales. Sur un plan national, l'organe représentatif de la profession auprès des pouvoirs publics est le Conseil supérieur du notariat. Outre son rôle de représentation auprès des pouvoirs publics, le CSN assure une mission de prévention et de conciliation des différends d'ordre professionnel entre des notaires ne relevant pas du même conseil régional. Les chambres élaborent chacune un règlement intérieur qui précise les règles professionnelles qui s'imposent aux professionnels de leur ressort. Le CSN élabore quant à lui un règlement national et un règlement inter-cours qui sont soumis à l'agrément du garde des sceaux. Ce dernier a reçu l'approbation du garde des sceaux le 24 décembre 2009 (l'article 30 dudit règlement concerne la lutte anti-blanchiment).

1966. Pour les notaires, en vertu de l'article 4 de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945, modifié par l'ordonnance anti-blanchiment du 30 janvier 2009, les notaires sont soumis à l'autorité de contrôle de la chambre des notaires qui a notamment pour attribution « *de vérifier le respect par les notaires de leurs obligations prévues par le code monétaire et financier en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en se faisant communiquer [...] les documents relatifs au respect de ces obligations* ». Le décret du 6 janvier 2010 précité précise que cette communication se fait sur simple demande.

1967. En règle générale, le respect des obligations professionnelles des notaires et du devoir général d'appliquer les lois et règlements est assuré par un droit disciplinaire spécifique dont la mise en œuvre est confiée d'une part à la chambre de discipline, d'autre part au tribunal de grande instance. Les principes de ce droit disciplinaire sont énoncés dans l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels et par le décret N° 73-1202 du 28 décembre 1973 relatif à la discipline et au statut des officiers publics ou ministériels.

1968. En vertu de l'article 6 de l'ordonnance du 28 juin 1945 précitée, l'action disciplinaire devant la chambre de discipline est exercée, en principe, par le syndic de la chambre qui joue le rôle de ministère public. Il s'agit soit d'office et le plus souvent à la demande du président de chambre, soit sur l'invitation du procureur de la République, soit encore sur demande d'un membre de la chambre ou bien de la victime des agissements commis par le notaire poursuivi.

1969. La loi du 11 février 2004 modifiant l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945, a attribué aux conseils régionaux des notaires la compétence disciplinaire relevant auparavant des chambres départementales. La chambre de discipline a été créée en leur sein.

1970. Le conseil régional désigne en son sein un syndic régional qui a le pouvoir d'exercer les poursuites disciplinaires, le syndic départemental conservant également sa mission de dénonciation et de poursuites. La chambre départementale, qui reçoit communication des rapports d'inspections comptables, est en mesure d'assurer de manière effective la surveillance des notaires relevant de son autorité et d'avoir connaissance des infractions commises localement, la proximité géographique de l'autorité chargée des poursuites étant gage d'efficacité. Le syndic régional intervient quand le risque d'une trop grande proximité entre le syndic départemental et le notaire risque de paralyser la procédure.

1971. Le tribunal de grande instance statuant en matière disciplinaire est le plus souvent saisi par le procureur de la République. Ce dernier agit en raison des faits dont il a connaissance à la suite des plaintes qu'il a reçues ou des rapports d'inspection qui lui ont été communiqués. Il peut aussi saisir le tribunal au vu d'une délibération de la chambre de discipline constatant que le notaire poursuivi encourt une peine relevant du tribunal. L'action disciplinaire devant le tribunal appartient également au président de chambre agissant au nom de celle-ci.

1972. Outre les actions disciplinaires qui peuvent être entreprises lorsque des faits de nature à ouvrir une telle action sont portés soit à la connaissance du parquet, soit à celle des autorités professionnelles (chambres départementales ou régionales de notaires), des inspections sont menées conformément au décret n° 74-737 du 12 août 1974 de façon inopinée, à l'initiative du procureur de la République ou des chambres et obligatoirement, une fois par an, à l'initiative de la chambre des notaires.

1973. Les inspecteurs sont des notaires désignés pour leur expérience et leurs qualités professionnelles. Les conditions et le déroulement de l'inspection sont précisés par un arrêté du 17 novembre 2005, qui impose des vérifications nombreuses et précises en matière de comptabilité²⁶⁰.

1974. Il convient, enfin, de souligner que le règlement national adopté par le conseil supérieur du notariat, le 28 octobre 2008 devrait inclure un nouvel article sur la "Lutte contre le blanchiment" qui dispose que : *"Le notaire doit se conformer aux dispositions du Code monétaire et financier relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et aux prescriptions définies par le législateur français et européen et le Conseil supérieur du notariat »*.

1975. *Huissiers de justice*. Les huissiers de justice sont également organisés en chambres départementales et régionales dans chaque ressort de cour d'appel et par une Chambre nationale. Pour les huissiers de justice, en vertu de l'article 6 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers, modifié par l'ordonnance anti-blanchiment du 30 janvier 2009, la chambre départementale des huissiers a pour attributions, notamment de vérifier le respect par ces professionnels de leurs obligations prévues par le code monétaire et financier en matière de LAB/CFT. Les modes de contrôle ont été calqués sur ceux prévus pour les notaires.

1976. *Commissaires aux comptes*. Pour ces derniers, le Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C) a pour mission, en vertu de l'article L. 821-1 du code de commerce : (1) d'assurer la surveillance de la profession avec le concours de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes instituée par l'article L. 821-6 ; (2) d'assurer la discipline des commissaires aux comptes ; (3) d'assurer, comme instance d'appel des décisions prises par les chambres régionales mentionnées à l'article L. 822-6, la discipline des commissaires aux comptes. La Compagnie nationale des commissaires aux comptes, qui représente la profession auprès des pouvoirs publics, concourt de son côté à son bon exercice et à la surveillance de la profession, avec les compagnies régionales, disposant d'une faculté propre pour organiser des contrôles occasionnels de la profession. La Compagnie nationale procède par ailleurs, en collaboration avec l'Autorité des marchés financiers, aux contrôles des commissaires aux comptes des personnes faisant appel public à l'épargne. Des inspections peuvent en outre être diligentées par le garde des sceaux et par l'AMF.

²⁶⁰ Les autorités précisent que depuis un arrêté du 7 mai 2010, chaque office de notaire de France fera, chaque année, au moins l'objet d'un contrôle du bon accomplissement de ses obligations de LAB/CFT.

1977. L'article R. 822-32, partie réglementaire du code de commerce, prévoit que « toute infraction aux lois, règlements et normes d'exercice professionnel homologuées par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice ainsi qu'au code de déontologie de la profession et aux bonnes pratiques identifiées par le Haut conseil du commissariat aux comptes, toute négligence grave, tout fait contraire à la probité, à l'honneur ou à l'indépendance commis par un commissaire aux comptes, personne physique ou société, même ne se rattachant pas à l'exercice de la profession, constitue une faute disciplinaire passible de l'une des sanctions disciplinaires énoncées à l'article L. 822-8 ».

1978. L'article L. 822-6 du code de commerce dispose que « la commission régionale d'inscription, constituée en chambre régionale de discipline, connaît de l'action disciplinaire intentée contre un commissaire aux comptes membre d'une compagnie régionale, quel que soit le lieu où les faits qui lui sont reprochés ont été commis ». Elle peut être saisie notamment par le garde des sceaux, ministre de la justice, le procureur de la République, le président de la compagnie nationale des commissaires aux comptes ou le président de la compagnie régionale (cf. article L. 822-7 du code de commerce).

1979. Les sanctions encourues sont l'avertissement, le blâme, l'interdiction temporaire pour une durée n'excédant pas cinq ans, la radiation de la liste. Il peut être aussi procédé au retrait de l'honorariat. L'avertissement, le blâme et l'interdiction temporaire peuvent être assortis de la sanction complémentaire de l'inéligibilité aux organismes professionnels pendant dix ans au plus.

1980. Une chambre régionale de discipline, établie au siège de chaque cour d'appel et présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire, connaît des actions disciplinaires, les décisions de la chambre sont susceptibles de recours devant le Haut Conseil du commissariat aux comptes. La chambre régionale peut être saisie par le ministre de la justice, le procureur de la République, le président de la compagnie nationale des commissaires ou le président de la compagnie régionale. Le président de l'autorité des marchés financiers peut saisir le procureur général aux fins d'exercice de l'action disciplinaire. Les plaintes dirigées contre un commissaire aux comptes sont reçues par le procureur général près la cour d'appel ou le conseil régional et transmises au magistrat chargé du ministère public auprès de la chambre régionale de discipline.

1981. C'est l'article L. 821-7 du code de commerce qui définit les contrôles auxquels sont soumis les commissaires aux comptes dans leur activité professionnelle. Chaque commissaire aux comptes est ainsi soumis tous les trois ou six ans, suivant la nature des mandats dont il a la charge, à un contrôle périodique organisé selon des modalités définies par le Haut Conseil du commissariat aux comptes qui porte sur l'ensemble de son activité. Ces contrôles sont soit assurés par des contrôleurs non praticiens mis à la disposition du Haut Conseil, soit par des contrôleurs praticiens désignés sur une liste spécifique, après accord du Haut Conseil. Les contrôleurs mis à disposition sont actuellement au nombre de onze mais ce chiffre devrait doubler en 2010. Pour l'exercice 2009, le programme de contrôle a été établi sur une base de l'ordre de 60.000 heures de travail. En outre, des contrôles occasionnels peuvent être décidés par la compagnie nationale ou les compagnies régionales, ou effectués à la demande du Haut Conseil et des inspections diligentées par le garde des sceaux, ministre de la justice.

1982. Enfin, l'article R. 821-24 définit les conditions d'accès aux documents lors des contrôles : « les contrôles et inspections prévus à l'article L. 821-7 sont effectués sur pièces ou sur place. Le commissaire aux comptes est tenu de fournir tous documents, pièces et explications sur les dossiers et documents établis en application de l'article R. 823-10, sur les conditions d'exécution de sa mission au sein des personnes et entités contrôlées, sur l'organisation de son cabinet, ainsi que sur l'activité globale de celui-ci. »

1983. *Experts-comptables.* L'Ordre des experts-comptables est représenté par le Conseil Supérieur l'Ordre des experts-comptables (CSOEC), composé de 66 membres dont les présidents des 22 Conseils

Régionaux (CROEC). L'Ordre a pour mission d'assurer la défense de l'honneur et de l'indépendance de la profession, de la représenter la profession auprès des pouvoirs publics et de coordonner l'action des conseils régionaux. Chaque conseil régional est chargé, dans sa circonscription de la mise en œuvre du contrôle de qualité.

1984. Pour les experts-comptables, l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 a été récemment modifié par l'ordonnance anti-blanchiment du 30 janvier 2009. Cet article dispose que l'ordre des experts-comptables « doit vérifier le respect par les experts-comptables et par les salariés autorisés à exercer la profession d'expert-comptable en application des articles 83 ter et 83 quater de la présente ordonnance de leurs obligations prévues par le chapitre Ier du titre VI du livre V du code monétaire et financier en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et se faire communiquer [...] les documents relatifs au respect de ces obligations ». Le décret précité du 6 janvier 2010 précise que ces documents pourront lui être communiqués sur simple demande.

1985. L'article 31 de l'ordonnance du 19 septembre 1945 précitée prévoit que le conseil régional peut saisir la chambre régionale de discipline des fautes professionnelles relevées à l'encontre des membres de l'ordre. L'article 53 de cette même ordonnance définit les sanctions disciplinaires qui vont de la réprimande à la radiation du tableau comportant interdiction définitive d'exercer. Par ailleurs, l'article 2 du décret n°86-211 du 14 février 1986 prévoit que l'ordre est chargé d'organiser le contrôle de qualité des membres de l'ordre. Ce contrôle comporte l'analyse des modalités de fonctionnement et d'organisation du cabinet (contrôle structurel), et l'appréciation de l'application des diligences et recommandations professionnelles par examen de dossiers clients (contrôles techniques). Il porte sur la structure d'exercice professionnel et sur chacun de ses membres inscrits au tableau de l'ordre ou à sa suite. Le contrôle se déroule dans l'entreprise contrôlée et celle-ci met à la disposition du contrôleur les documents nécessaires à l'exécution de sa mission et lui fournit toutes explications utiles. Les modalités de ce contrôle sont définies par le règlement intérieur de l'ordre (approuvé par arrêté du 6 juin 2008).

1986. *Agents immobiliers.* La direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes (dite DGCCRF) est investie d'une mission de contrôle des activités des agents immobiliers, qui porte non seulement sur le respect de la protection du consommateur et des règles de concurrence mais également sur les conditions d'exercice de ces activités telles que prévues par la loi Hoguet (détention d'une carte professionnelle etc.). C'est cette même direction, qui est chargée, conformément au décret du 10 décembre 2009, du contrôle anti-blanchiment de ces professionnels. Les agents de la DGCCRF disposent à ce titre, de l'ensemble de leurs pouvoirs d'enquête résultant des dispositions combinées du code de la consommation et du code de commerce et qui leur permettent d'effectuer à la fois des contrôles sur pièces et sur place. Ces contrôles sont programmés dans le cadre de la Directive nationale d'orientation de la DGCCRF. Pour les mener à bien, les enquêteurs peuvent notamment accéder à tous locaux, terrains ou moyens de transports à usage professionnel, demander communication des livres, factures et tous documents professionnels. Les enquêtes donneront lieu à l'établissement de procès-verbaux de déclarations.

1987. Les manquements aux obligations LAB/CFT constatés par la DGCCRF seront transmis à la Commission nationale des sanctions, qui sera chargée de prononcer les sanctions disciplinaires (cf. supra).

1988. *Domiciliataires d'entreprises.* De même, pour les domiciliataires d'entreprises, la DGCCRF est chargée du contrôle anti-blanchiment, et les sanctions disciplinaires relèvent également de la commission nationale des sanctions. Comme vu précédemment, cette profession est assujettie aux obligations de LAB/CFT, mais le contrôle du respect de ces dispositifs ne sera pleinement effectif que lorsque l'ensemble des domiciliataires d'entreprises existants seront répertoriés par les autorités par le biais de la procédure d'agrément, c'est-à-dire à partir du 28 février 2011.

1989. *Les personnes se livrant habituellement au commerce ou organisant la vente de pierres précieuses et de métaux précieux.* L'administration des douanes est compétente pour procéder au contrôle des professionnels assujettis aux obligations de la garantie (cf. *infra*). Ces contrôles relèvent du domaine des contributions indirectes et ne portent pas en soi sur les obligations en matière de LAB/CFT. Les négociants en métaux précieux et pierres précieuses ne sont donc pas contrôlés spécifiquement au titre de la LAB/CFT. Le non-respect de la limitation légale du droit de payer en espèces au-delà de certains seuils fixés par le décret n° 2010-662 du 16 juin 2010, applicable notamment aux joailliers, est sanctionné (article L.112-7 du CMF). En effet, les infractions aux dispositions de l'article L. 112-6 sont constatées par les agents de l'administration fiscale. Le respect de cette obligation ne fait néanmoins pas l'objet de contrôles ciblés et systématiques en ce qui concerne les joailliers.

1990. *Conclusion.* Les entreprises et professions non financières (hors casinos) sont soumises à des systèmes de suivi et de contrôle de leurs obligations de LAB/CFT, pour le plus grand nombre d'entre elles via les organisations d'autorégulation dont l'effectivité du suivi et des contrôles à des fins de LAB/CFT est difficile à établir. Les professions juridiques et judiciaires font l'objet d'un encadrement déontologique bien ancré et bien organisé. Bien que ces systèmes de surveillance soient bien structurés, les évaluateurs n'ont pas pu évaluer leur mise en œuvre et leur efficacité en termes de LAB/CFT. D'autre part, les agents immobiliers font l'objet d'un cadre de contrôle nouveau dont les évaluateurs n'ont pas pu apprécier l'effectivité. Les négociants en métaux précieux et pierres précieuses échappent à tout contrôle dans le cadre de la LAB/CFT. Le contrôle du respect des dispositifs de LAB/CFT par les domiciliataires d'entreprises n'est pas encore effectif. L'organisation des contrôles dans les territoires situés en outre-mer est globalement calquée sur celle qui prévaut en métropole, à quelques exceptions près dont la portée est difficile à cerner. Là aussi, le déploiement des contrôles à des fins de LAB/CFT n'est pas mesurable. Il semble essentiel que les autorités se penchent sur l'organisation de ces contrôles et la question de leur effectivité sur l'entièreté du territoire. Le critère 24.2 n'est pas rempli.

Existence d'une autorité compétente désignée chargée de suivre et d'assurer le respect par les entreprises et professions non financières désignées des obligations de LAB/CFT (C.24.2.1)

1991. *Situation de la DGCCRF.* Il convient de souligner que la DGCCRF compte 2450 enquêteurs. Les autorités indiquent que son maillage territorial important et sa pratique des contrôles dans le secteur de l'immobilier au regard du droit de la consommation mais également sur l'application de la loi du 2 janvier 1970 régissant cette profession (dite loi Hoguet) constituent des avantages essentiels en termes de compétence et d'efficacité.

1992. *Pouvoirs de contrôle des experts-comptables.* Les contrôles de qualité sont effectués par des experts-comptables qui se portent volontaires pour contrôler leurs confrères (soit environ 515 contrôleurs et 28200 heures consacrés aux contrôles). Le contrôleur ne doit avoir fait l'objet d'aucune sanction disciplinaire, il doit être inscrit au tableau depuis au moins 5 ans et suivre préalablement un stage de formation.

1993. *Pouvoirs de contrôle des autres professions.* En vertu du décret du 6 janvier 2010, les autorités professionnelles respectives des notaires, avocats, huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires et sociétés de vente volontaire ont accès, sur simple demande, aux documents qui ont servi à l'identification du client ou du bénéficiaire effectif et que les professionnels sont tenus de conserver cinq ans. Ces documents seront d'ailleurs exigés, pour la plupart de ces professionnels, dans le cadre des inspections dont ils font l'objet.

1994. *Ressources pour accomplir les missions de contrôle.* Les autorités françaises indiquent que les autorités professionnelles concernées disposent de moyens humains d'autant plus conséquents que les

inspections des professionnels sont confiées à leurs pairs, lesquels, ne peuvent généralement pas, en vertu de leurs règlements, s'y dérober. Cette information n'a pas pu être vérifiée.

1995. *Conclusion.* L'organisation des contrôles des professions non financières à des fins de LAB/CFT est très récente et il n'a pas été possible pour les évaluateurs de juger des ressources techniques ou humaines et de leur adéquation avec les besoins du contrôle pour chaque profession. Le critère 24.2.1 n'est pas rempli.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 24 et appréciation de la conformité globale

1996. Suite à l'adoption de l'ordonnance du 30 janvier 2009, les autorités françaises ont repensé l'organisation du contrôle des professions non financières à des fins de LAB/CFT. Deux réalités se distinguent : d'un côté du spectre, les professions structurées et très organisées (notaires, avocats, commissaires aux comptes, experts-comptables) qui possèdent une culture du contrôle et des règles disciplinaires et déontologiques structurantes et qui doivent désormais intégrer dans leurs contrôles routiniers (et méthodiques) la dimension de LAB/CFT ; de l'autre côté du spectre, les casinos, les agents immobiliers et les domiciliataires d'entreprises, professions non réglementées jusqu'en 2009 qui se voient assujetties à des règles de contrôles tout à fait nouvelles et à un régime de sanctions non encore testé. A ce titre, la question des contrôles des professions non financières et de leur mise en œuvre, efficace, proportionnée et dissuasive constitue un défi pour les autorités françaises.

Recommandation 25 (directives pour les entreprises et professions non financières désignées autres que celles en liens avec les DOS)

Général

1997. Conformément à l'article R. 561-38 du CMF, il appartient à chacune des autorités de contrôle anti-blanchiment de définir les mesures et procédures de contrôle interne qui s'appliqueront aux professionnels non financiers, via des règles professionnelles (pour celles qui disposent d'un pouvoir réglementaire) et/ou des lignes directrices. Ces règles professionnelles ou lignes directrices viendront également préciser les modalités de mise en œuvre des nouvelles obligations de vigilance et de déclaration. Il était prévu qu'elles soient édictées avant la fin du 1^{er} trimestre 2010. A cet égard, de nombreuses réunions de sensibilisation et de formation au nouveau dispositif national anti-blanchiment, intitulées « Les Rendez-vous LAB », sont organisées par le service Tracfin, en lien avec l'autorité de tutelle concernée (la Chancellerie pour les professions juridiques et judiciaires ainsi que pour les commissaires aux comptes, la DGFIP pour les experts-comptables etc.) et l'autorité de contrôle anti-blanchiment concernée.

Existence de lignes directrices

1998. Dans le cadre de leurs attributions normatives et régulatrices, les autorités professionnelles ont développé des instruments permettant la mise en œuvre de procédures adaptées à chacune des professions, ainsi que des recommandations de bonnes pratiques en matière de lutte contre le blanchiment. A titre d'exemple, le Conseil national des barreaux a doté la profession, dès le mois de septembre 2007, un vade me cum intitulé Conseil de vigilance et de procédures internes destinés à prévenir l'utilisation de la profession d'avocat aux fins de blanchiment des capitaux d'origine illicite et de financement du terrorisme (document de 128 pages accessible sur le site du Conseil national des barreaux). Il contient un guide détaillé des bonnes pratiques de l'avocat et comporte déjà une approche par les risques en ce qu'il propose différents modes d'identification du client et du bénéficiaire effectif en fonction du montant des opérations et de la présence ou non du client concerné. Il apporte aussi un éclairage intéressant sur le rôle du bâtonnier dans la mise en œuvre des obligations.

1999. De la même façon la Chambre des notaires de Paris a élaboré, en octobre 2008, un Guide à l'usage des notaires de la Compagnie de Paris, ainsi qu'un Guide à l'usage des collaborateurs des offices notariaux de la Compagnie de Paris (ces deux guides ont fait l'objet d'une mise à jour tenant compte de la transposition de la 3^{ème} directive en janvier 2009). En outre, le conseil supérieur du notariat a diffusé le 1^{er} octobre 2009, auprès de l'ensemble des professionnels concernés, un guide en matière de lutte contre le blanchiment.

2000. Pour les commissaires aux comptes, le Haut commissariat aux comptes a d'ores et déjà organisé une journée de sensibilisation autour de la lutte contre le blanchiment et la rédaction d'une norme est en cours. La présidente du H3C est personnellement intervenue auprès du Président de la CNCC pour insister sur l'urgence de parvenir à une proposition de norme, afin de pouvoir la soumettre à l'homologation du Garde des sceaux avant la fin de l'année 2010. Le Secrétaire Général du Haut Conseil, responsable du contrôle de qualité, élabore un plan d'action spécifique. Il vise d'une part à demander aux contrôleurs non praticiens de renforcer leurs investigations à l'occasion de la mise en œuvre des contrôles et d'autre part à appeler à la vigilance l'ensemble des professionnels. Des outils de contrôle adaptés sont à l'étude²⁶¹.

2001. Le Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables a mis à jour (hors période de revue) sa norme professionnelle (n°116) exposant les obligations de ces membres en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

2002. Les autorités indiquent que dès 2009, les organismes représentatifs des agents immobiliers et des domiciliataires d'entreprises ont été sensibilisés par la DGCCRF, désignée en qualité d'autorité de contrôle LAB/CFT de ces professions. Une consultation a ensuite été engagée par la DGCCRF avec ces professionnels (et les autres professions soumises aux obligations LAB dans le cadre de leur activités d'entremise immobilière) lors de l'élaboration des lignes directrices dédiées à la LAB/CFT. Les autorités indiquent qu'un Rendez-vous LAB a été organisé par Tracfin le 20/10/2009 en présence de la DGCCRF afin de sensibiliser ces professionnels (ainsi qu'une réunion de sensibilisation le 26 mars 2010). . Deux réunions de sensibilisation des casinos et cercles de jeux ont été organisées Tracfin en octobre et décembre 2009²⁶².

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 25 (C.25.1) et appréciation de la conformité globale

2003. Il est essentiel que chaque profession non financière développe ses règles de bonnes conduites ou autres instructions portant sur la LAB/CFT. Elles devraient toutes tenir compte des changements législatifs intervenus depuis l'adoption de l'ordonnance du 30 janvier 2009.

2004. Comme mentionné à la section 3 du rapport, Tracfin devrait améliorer sa production de lignes directrices pour la détection d'opérations financières suspectes et produire des typologies sectorielles (dans le but notamment d'améliorer la qualité des déclarations) et assurer un meilleur retour quant au contenu et à l'utilité des déclarations que le service réceptionne.

²⁶¹ Des règles professionnelles ont été élaborées et homologuées par arrêté du Ministre de la justice en date du 20 avril 2010.

²⁶² Les autorités indiquent que le SCCJ en charge du contrôle anti-blanchiment a élaboré des règles professionnelles diffusées aux directeurs de casinos et cercles de jeux le 21 mai 2010.

4.3.2 *Recommandations et Commentaires*

2005. Il est important que les autorités mettent en place un régime efficace de contrôle des négociants en métaux précieux et pierres précieuses.

2006. Les contrôles des professions non financières à des fins de LAB/CFT devraient être mis en place rapidement et efficacement et les régimes de sanctions devraient être mis en œuvre de manière effective, proportionnée et dissuasive. Il est important que les notaires, avocats, commissaires aux comptes, experts-comptables qui disposent de structures de contrôle bien établies intègrent dans leurs contrôles routiniers (et méthodiques) la dimension de LAB/CFT.

2007. Les efforts de contrôle des casinos illégaux en ligne devraient être poursuivis et voire renforcés. Dans ce cadre, il est important qu'ARJEL d'une part, en charge de la régulation des sites agréés et le ministère de l'Intérieur (via le Service central des courses et jeux rattaché à la Police judiciaire) d'autre part, chargé de lutter contre les sites illégaux travaillent ensemble pour la poursuite d'un objectif commun.

2008. Les autorités de contrôle LAB/CFT des professions non financières devraient poursuivre leurs travaux d'élaboration de lignes directrices à destination de leurs assujettis.

4.3.3 *Conformité avec la Recommandation 24 & 25 (critère 25.1, entreprises et professions non financières)*

	Notation de conformité	Résumé des raisons (propres à la section 4.5) justifiant la notation globale de conformité
R.24	NC	<ul style="list-style-type: none"> Compte tenu de la nouveauté du régime des sanctions applicables aux casinos pour manquement à leurs obligations de LAB/CFT, l'effectivité des mesures en place ne peut être évaluée ; Les négociants en métaux précieux et pierres précieuses échappent à tout contrôle dans le cadre de la LAB/CFT ; Le contrôle du respect des dispositifs de LAB/CFT par les domiciliataires d'entreprises n'est pas effectif ; Les notaires, avocats, commissaires aux comptes, experts-comptables qui disposent de structures de contrôle bien établies n'intègrent pas (ou pas suffisamment) dans leurs contrôles routiniers la dimension de LAB/CFT ; Il n'est pas établi que les organisations d'autorégulation disposent de ressources techniques ou humaines en adéquation avec les besoins du contrôle de LAB/CFT pour chaque profession ; L'effectivité des contrôles et des régimes de sanctions applicables aux professions non financières, y compris les casinos, en matière de LAB/CFT n'a pas pu être évaluée compte tenu de la nouveauté du dispositif ; L'organisation des contrôles dans les territoires situés en outre-mer manque de lisibilité et leur effectivité n'a pas pu être appréciée.
R.25	PC	<ul style="list-style-type: none"> Aucune ligne directrice n'a été adoptée à l'attention des agents immobiliers, des domiciliataires d'entreprises ou des casinos; Le retour d'information de Tracfin sur les déclarations de soupçon est jugé insuffisant.

4.4 Autres entreprises et professions non financières - Techniques modernes et sûres de gestion des fonds (R.20)

4.4.1 Description et Analyse

Application des Recommandations 5, 6, 8-11, 13-15, 17 et 21 aux entreprises et professions autres que les entreprises et professions non financières désignées (C.20.1)

2009. Eu égard aux risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, le dispositif français de LAB/CFT s'applique, en sus des entreprises et professions non financières désignées par le GAFI²⁶³ :

- Aux sociétés de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques (mentionnés au 14° de l'article L. 561-2 du CMF) et marchands d'antiquités et d'œuvres d'art (mentionnés au 10° de l'article L. 561-2 du CMF);
- l'ensemble des professions juridiques et judiciaires réglementées en sus des avocats et des notaires (c'est-à-dire les huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires, administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires, mentionnés au 13° de l'article L. 561-2 du CMF) ;
- Aux groupements, cercles et sociétés organisant des jeux de hasard, des loteries, des pronostics sportifs ou hippiques sous réserve de dispositions spécifiques (mentionnés au 9° de l'article L. 561-2 du CMF) (cf. section 4.1 du rapport).

2010. Le critère 20.1 est rempli.

Existence de mesures visant à encourager davantage le développement de techniques modernes et sûres de gestion des fonds moins vulnérables au blanchiment de capitaux (C.20.2)

2011. Les données quantitatives sur les moyens de paiement en France en 2008 (*Source : Rapport Banque de France 2009 sur la surveillance des moyens de paiement et des systèmes d'échange*) étaient comme suit :

	Nombre de transactions (en millions)		Valeur des transactions (en milliards d'EUR)	
	2008	%	2008	%
Chèque	3 487.44	21.94	2 069.31	8.85
Virement	2 697.30	16.97	19 446.19	83.2

²⁶³ Pour rappel, dans le secteur financier, les entreprises d'assurances actives dans les branches d'activité non-vie sont également assujetties, au-delà des exigences du GAFI, aux dispositions de LAB/CFT.

	Nombre de transactions (en millions)		Valeur des transactions (en milliards d'EUR)	
	2008	%	2008	%
Prélèvements	3 023.63	19.02	1 054.18	4.51
<i>dont prélèvement</i>	2 879.99	18.12	718.04	3.07
<i>dont TIP</i>	130.67	0.82	41.77	0.18
<i>dont télé-règlement</i>	12.97	0.08	294.37	1.26
LCR et BOR	110.42	0.69	472.46	2.02
Paiement carte (cartes émises en France)	6 542.50	41.16	331.81	1.42
Monnaie électronique	32.17	0.20	0.06	0.0002
Total	15 893.46	100	23 374.01	100

LCR : Lettre de change relevé
BOR : Billet à ordre relevé

2012. L'usage des moyens de paiement scripturaux continue de croître en France, et a atteint en 2008 une moyenne de 248 transactions par an et par habitant (soit une augmentation de 2 % depuis le précédent rapport). En 2008, 15,89 milliards de transactions de paiement scripturales ont été réalisées en France par l'ensemble des acteurs non-bancaires pour un montant total de 23 374 milliards d'euros. Le paiement par carte (de type interbancaire ou de type privatif) continue à augmenter, et atteint désormais 41,2 % du total des transactions réalisées. Le chèque demeure le deuxième moyen de paiement le plus utilisé, avec 21,9 % des transactions, mais la diminution de son usage se poursuit à un rythme significatif (environ 5 % par an). La part des prélèvements (18,8 %) et des virements (16,9 %) reste stable. En termes de valeur échangée, les proportions sont clairement différentes. Les virements représentent à eux seuls les trois quarts des transactions en valeur (83,2 %), loin devant les chèques et les prélèvements qui représentent respectivement 8,8 % et 4,5 % de la valeur totale des transactions (rapport 2009 de la Banque de France sur la surveillance des moyens de paiement et des systèmes d'échange).

2013. *La réduction du recours aux espèces.* La France a encouragé de longue date le recours aux paiements scripturaux (d'abord par chèque, virement, puis par carte) en plafonnant les paiements susceptibles d'être effectués en espèces en fonction de la nature de l'opération sous-jacente (loyers, transports, services, fournitures et travaux ou afférents à des acquisitions d'immeubles ou d'objets mobiliers, produits de tires nominatifs, assurances...). Depuis le 30 janvier 2009, l'article L. 112-6 du CMF a étendu le principe du paiement scriptural en interdisant le paiement en espèces de toute dette d'un montant supérieur à un montant fixé par décret, tenant compte du lieu du domicile fiscal du débiteur et de

la finalité professionnelle ou non de l'opération²⁶⁴. L'article L. 112-6 prévoit des exceptions pour ceux qui sont incapables de s'obliger par chèques ou par un autre moyen de paiement ou qui n'ont pas de compte ainsi que pour les paiements effectués entre particuliers.

2014. *L'émission de billets de banque de grosses coupures – situation en France métropolitaine, départements d'outre-mer, Saint Martin, Saint Barthélemy, Saint-Pierre et Miquelon et Mayotte (Zone euro)*. La politique d'émission des billets de banque en euros est décidée par le Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne (BCE), conformément au Traité CE (Article 106 du Traité CE et article 16 du Protocole sur les statuts du système européen de banques centrales et de la banque centrale européenne). La plus grosse coupure actuelle est le billet de 500 euros. Pour décider de la gamme de billets et du montant des coupures, le Conseil des gouverneurs de la BCE tient compte des usages établis dans les pays de la zone euro, notamment avant l'introduction de l'euro. Pour les pays qui ont adopté l'euro en 1999, plusieurs disposaient déjà de coupures d'un montant aussi élevé. Pour ce qui est de la France, la plus grosse coupure, en revanche, était de 500 francs, soit 76 euros environ. En France, les émissions nettes de coupures de valeur faciale élevée (100, 200 et 500 euros) sont très faibles.

Émissions nettes			
	<i>En millions de billets</i>		
	100	200	500
A fin 2007	107	4	8
Part de chaque coupure	4.6%	0.2%	0.3%
A fin 2008	118	4	8
Part de chaque coupure	4.5%	0.2%	0.3%
A fin 08/2009	122	5	8
Part de chaque coupure	4.5%	0.2%	0.3%

2015. Traditionnellement, la part des paiements en espèces est faible en France, en valeur, et ce sont les coupures dites de transaction, notamment les billets de 10 et 20 euros, qui sont de très loin les plus utilisées. Ces coupures de transaction représentent ainsi 76 % en valeur et 95 % en volume des émissions nettes en France. Il a toutefois été constaté, au pic de la crise financière du début de l'automne 2008, une demande exceptionnelle de billets de 500 euros, pour faire face aux demandes de retrait de certains particuliers de leurs avoirs espèces ou titres déposés dans les banques.

²⁶⁴ Le décret no 2010-662 du 16 juin 2010 prévoit que le montant prévu à l'article L. 112-6 est fixé : (1) à 3 000 euros lorsque le débiteur a son domicile fiscal en France ou agit pour les besoins d'une activité professionnelle ; (2) à 15 000 euros lorsque le débiteur justifie qu'il n'a pas son domicile fiscal en France et n'agit pas pour les besoins d'une activité professionnelle. »

2016. A titre d'illustration des particularités locales des collectivités d'outre-mer, à Mayotte, compte-tenu du niveau de vie d'une partie de la population, la coupure de 50 euros, qui représente 70 % de l'émission nette globale peut être considérée comme une coupure de thésaurisation (rapport IEDOM 2008).

2017. *L'émission de billets de banque de grosses coupures – situation en Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et dans Iles Wallis et Futuna (Zone Franc CFP)*. Dans ces collectivités où circule le franc CFP émis par l'IEOM, il convient de préciser que les coupures vont de 500 à 10 000 F CFP, ce qui équivaut de 4.19 euros à 83.8 euros, au taux de conversion (parité fixe entre l'euro et le franc CFP décret n°98-1152 du 16 décembre 1998). La part de chaque coupure dans la circulation totale au 31 décembre 2008 en nombre de coupures est comme suit :

Francs CFP	500	1 000	5 000	10 000
Part de chaque coupure	21 %	42 %	19 %	18 %

Les systèmes de virements automatiques sécurisés

2018. *Le système de paiement CORE*. CORE traite la quasi-totalité des instruments de paiement utilisés en France (carte, virements, prélèvements...). CORE a remplacé l'infrastructure de paiement de détail préexistante, le SIT (Système Interbancaire de Télécompensation), pour la compensation interbancaire de l'ensemble des instruments de paiement dématérialisés nationaux. Le système CORE, qui est, le système de paiement de détail le plus important en Europe de par les volumes et les valeurs échangées est aujourd'hui géré par la société STET (Systèmes Technologiques d'Échange et de Traitement), créée en décembre 2004 par six banques françaises. La grande majorité des instruments de paiement en France sont échangés et réglés via les systèmes de paiement, notamment CORE (cf. le rapport 2009 de la Banque de France sur la surveillance des moyens de paiement et des systèmes d'échange).

2019. *Target 2*. TARGET2-Banque de France est la composante française de TARGET2, le nouveau système de paiement de montant élevé de l'Eurosystème. Il repose sur une plate-forme unique partagée (Single Shared Platform ou SSP) qui assure la gestion technique des comptes ouverts aux institutions financières sur les livres des banques centrales participantes. Les relations entre les Banques centrales nationales et leur communauté bancaire demeurent décentralisées. Le système de paiement français participant à TARGET 2 s'appelle TARGET2-BDF, pour lequel la Banque de France tient les comptes ouverts aux participants en France. Le système permet notamment de régler les opérations de politique monétaire et de fourniture de liquidité intrajournalière de l'Eurosystème, mais aussi des règlements interbancaires de montant élevé.

2020. *SEPA (Espace unique des paiements en euros)*. Les banques françaises ont activement participé à la mise en place du SEPA qui permet l'exécution automatisée de bout en bout de la chaîne de traitement de certains instruments de paiement définis au niveau européen (virements, prélèvements, paiement par carte...), à l'exclusion des paiements par instruments papier comme le chèque. Ces instruments de paiement sont libellés en euros et sont utilisables sur le plan domestique comme transfrontalier au sein de l'Espace économique européen auquel il convient d'ajouter Monaco, la Suisse, et deux collectivités françaises d'outre mer n'appartenant pas à l'UE (Saint Pierre et Miquelon et Mayotte). Les virements SEPA sont effectués sur la base de normes d'échanges européennes qui reposent sur l'IBAN du client et le BIC du teneur de compte. IBAN et BIC sont obligatoires et contiennent les données du client et de son teneur de compte nécessaires à l'exécution des paiements.

2021. *Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Iles Wallis et Futuna (Zone Franc CFP)*. Chaque collectivité d'outre-mer du Pacifique dispose d'un système d'échanges de transactions interbancaires qui

lui est propre, pour les paiements locaux dans la monnaie locale. Les échanges sont opérés au travers de Chambres de compensation en Polynésie française et sous la forme manuelle à Wallis et Futuna. Les échanges interbancaires sont automatisés en Nouvelle-Calédonie au travers du système SIENC (Système Interbancaire d'Échanges de Nouvelle-Calédonie), qui a débuté en 2005, et qui s'inspire largement de normes d'échanges du système métropolitain proches de celles décrites pour CORE tout en préservant certaines spécificités. Les travaux de mise en œuvre du système Interbancaire d'Échanges de Polynésie Française (le SIEPF) sont entrés dans une phase active au cours de l'année 2009. Les règlements correspondant aux dispositions du règlement 1781/2006 sont effectués via les systèmes métropolitains décrits ci-dessus.

2022. *Bancarisation.* Le taux de bancarisation de la population française s'élève à 98 %, à comparer à une moyenne européenne de 80 % (Commission européenne mai 2008). En outre, en termes de bancarisation, les départements et collectivités d'outre-mer enregistrent en moyenne 0,78 compte à vue par habitant en 2008, soit un niveau inférieur à celui constaté en métropole (1,13 compte à vue par habitant en 2007). C'est à Saint-Pierre-et-Miquelon et à la Martinique que le nombre de comptes à vue par habitant est le plus élevé, avec respectivement 1,47 et 1,08 comptes à vue par habitant. Inversement, la bancarisation reste faible à Mayotte ainsi qu'en Guyane, avec respectivement 0,26 et 0,44 compte à vue par habitant.

2023. *Droit au compte.* Le code monétaire et financier (Article L 312-1 et suivants) prévoit un « droit au compte » qui s'exerce aussi dans les départements et collectivités d'outre-mer, qui permet à toute personne physique ou morale domiciliée en France, dépourvue d'un compte de dépôt, d'ouvrir un tel compte dans l'établissement de crédit de son choix, ou, en cas de refus, dans l'établissement désigné par la Banque de France, l'IEDOM ou l'IEOM, en fonction de leur champ territorial de compétence respectif.

2024. Le critère 20.2 est rempli.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 20 et appréciation de la conformité globale

2025. Le choix d'assujettir les cercles et sociétés organisant des jeux de hasard, des loteries et des pronostics sportifs ou hippiques se base sur les risques particuliers identifiés dans ces milieux en termes de blanchiment de capitaux notamment (cf. section 1 du rapport). En ceci, la France a tenu compte de l'exposition avérée au phénomène de blanchiment de capitaux de certains secteurs de son économie et a pris des mesures en conséquence. La France semble avoir une politique relativement active visant à encourager l'usage de moyens de paiement modernes et plus sûrs.

4.4.2 Recommandations et Commentaires

2026. Il est à noter que toutes les banques centrales de la zone euro n'émettent pas des billets de 500 euros (ou même de 200 euros). En outre, on peut noter que dans certains pays, des commerçants ont pris la décision de ne pas accepter de grosses coupures en euros comme moyens de paiement (tout comme les pièces de très faible dénomination en euros ne sont plus acceptées).

4.4.3 Conformité avec la Recommandation 20

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R.20	C	La recommandation est intégralement respectée.

5. PERSONNES MORALES, CONSTRUCTIONS JURIDIQUES ET ORGANISMES A BUT NON LUCRATIF

5.1 Personnes Morales – Accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle (R.33)

5.1.1 Description et Analyse

Général

2027. Le droit français reconnaît un nombre important de formes juridiques de personnes morales. Il distingue différentes formes de *sociétés commerciales* ((pour plus de détails, cf. section 1.5 du rapport).

2028. L'*association* est définie par l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901 comme : « la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leurs activités dans un but autre que partager leur bénéfice. » Il existe un grand nombre de catégories d'associations. Beaucoup de ces catégories font l'objet de conditions particulières de fonctionnement imposées par des textes législatifs ou réglementaires (cf. section 5.3 du rapport). Le droit français reconnaît également le statut de *fondation*. Celui-ci est décrit dans le détail à la section 5.3 du rapport.

2029. Le fonds de dotation est une nouvelle catégorie de personne morale créée par l'article 140 de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. Il se définit comme « une personne morale de droit privé à but non lucratif qui reçoit et gère, en les capitalisant, des biens et droits de toute nature qui lui sont apportés à titre gratuit et irrévocable et utilise les revenus de la capitalisation en vue de la réalisation d'une œuvre ou d'une mission d'intérêt général ou les redistribue pour assister une personne morale à but non lucratif dans l'accomplissement de ses œuvres et de ses missions d'intérêt général ». Le fonds est créé par une ou plusieurs personnes morales ou physiques pour une durée déterminée ou indéterminée, par simple déclaration à la préfecture. Il peut recevoir des dons et legs non soumis au régime de déclaration qui s'applique aux associations et fondations et a pleine capacité immobilière, mais doit demander l'autorisation du préfet pour faire un appel à la générosité publique (loi n° 2008- 776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie – décret du 11 février 2009 relatifs aux fonds de dotation - circulaire interministérielle du 19 mai 2009). Les comptes annuels doivent être certifiés par un commissaire aux comptes et font l'objet d'une publication au Journal officiel. Les fonds de dotation seront intégrés (au plus tard en 2011) au répertoire national des associations.

Les sociétés de capitaux

2030. Les sociétés de capitaux, ou sociétés par actions, sont des sociétés commerciales constituées en raison des capitaux qu'apportent les associés (au moins 37 000 euros). Leur capital est divisé en actions. Il en existe trois types :

- La société anonyme (SA) est constituée entre des associés qui ne supportent les pertes qu'à concurrence de leurs apports. Le nombre d'associés ne peut être inférieur à sept (article L.225-1 du Code de commerce). On dénombre environ 64 000 sociétés anonymes, en général des entreprises importantes, qui peuvent être cotées en bourse. Les actions peuvent être nominatives ou au porteur ;

- La société par actions simplifiée (SAS) est une société commerciale dont le régime est a priori défini par renvoi aux règles applicables à la SA, mais dont l'organisation est plus souple puisque les statuts déterminent les modalités de fonctionnement de la société, dont les modes de consultation et les règles de majorité. Elle peut être composée d'un associé unique (article L.227-1 du Code de commerce). On dénombre 126 000 sociétés par actions simplifiées, forme particulièrement intéressante pour les sociétés familiales. Les actions sont toutes nominatives (article L.227-2 du Code de commerce) ;
- La société en commandite par actions (SCA) est constituée entre un ou plusieurs commandités, qui ont la qualité de commerçant et répondent indéfiniment et solidairement des dettes sociales, et des commanditaires, qui ont la qualité d'actionnaires et ne supportent les pertes qu'à concurrence de leurs apports. Le nombre des associés commanditaires ne peut être inférieur à trois (article L.226-1 du code de commerce)²⁶⁵. On dénombre seulement 382 sociétés en commandite par actions. Les actions peuvent être nominatives ou au porteur.

2031. De plus, les sociétés européennes (SE) sont régies par le Règlement du Conseil européen (CE) 2157/2001 du 8 octobre 2001 relatif au statut de la société européenne, transposé en droit français aux articles L.229-1 et suivants du Code de commerce. La société européenne est une société qui peut exercer ses activités dans tous les États membres de l'Union européenne sous une forme juridique unique et commune à tous ces États, définie par le droit communautaire. En application de l'article 10 du Règlement communautaire, les règles qui s'appliquent aux sociétés européennes sont celles relatives aux sociétés anonymes. Les articles L.225-1 et suivants du Code de commerce s'appliquent donc aux sociétés européennes, sous réserve des articles 229-1 et suivants (par exemple la possibilité de constituer une SE à associé unique). Le siège social de la société européenne doit correspondre au lieu où se trouve son administration centrale, c'est-à-dire à son siège réel.

2032. Les sociétés détiennent et tiennent à jour les informations identifiant leurs propriétaires. Par ailleurs la création d'une société de capitaux entraîne des obligations d'enregistrement et de publicité (*cf. infra*).

Les sociétés de personnes

2033. La société de personnes est une société à laquelle chaque associé est réputé n'avoir consenti qu'en considération de la personne de ses coassociés (*intuitu personae*) et qui exige leur collaboration à la poursuite du but social, d'où il résulte que la part sociale de chacun n'est cessible qu'avec le consentement des autres coassociés. Les cessions entraînent la modification des statuts. La législation française prévoit trois types de sociétés de personnes à caractère commercial (article L.210-1 du Code de commerce), et les sociétés civiles :

- La société en nom collectif (SNC) est une société commerciale regroupant au moins deux associés (qui ont la qualité de commerçant) répondant indéfiniment et solidairement des dettes sociales (articles L.221-1 et suivants du Code de commerce).

²⁶⁵ La SCA se distingue de la société en commandite simplifiée (SCS) par le fait qu'il n'y a pas d'*intuitu personae* concernant les commanditaires, qui ne sont dans la SCA que des apporteurs de capitaux dont la personnalité importe peu. Leurs actions sont librement négociables en SCA. Au contraire l'*intuitu personae* est une composante fondamentale de la SCS, qui figure donc au nombre des sociétés de personnes.

- La société en commandite simple (SCS), est une société commerciale qui n'entre que partiellement dans la catégorie des sociétés à risque illimité dès lors qu'elle regroupe deux catégories d'associés : d'une part les commandités qui répondent indéfiniment et solidairement des dettes sociales, et d'autre part les commanditaires sur lesquels ne pèse aucune obligation au passif et pour qui le risque est limité au montant de leur apport (essentiellement des bailleurs de fonds). Le commanditaire ne peut exercer aucun acte de gestion même en vertu d'une procuration. Les règles de la SNC s'appliquent à la SCS, sous réserve de quelques aménagements (articles L.222-1 et suivants du Code de commerce).
- La société à responsabilité limitée (SARL) est une société commerciale instituée par une personne (l'EURL²⁶⁶) ou plusieurs personnes (limitées à 100) (articles L.223-1 et suivants du code de commerce). Elle présente certains aspects des sociétés de capitaux, dont la limitation des risques supportés par les associés, même si son régime tient compte de l'*intuitu personae* qui anime les relations entre associés (son capital est divisé en parts sociales).
- Toute société qui n'est pas définie autrement est qualifiée de société civile (article 1845 du Code civil, sauf les sociétés en participation). Il existe 72 000 sociétés civiles en France, représentant un peu moins de 5% des sociétés françaises.

2034. En pratique, la SARL est de loin le type de société commerciale le plus usité, avec 1.2 million de SARL et EURL en France, représentant 82% des sociétés. Cette structure convient particulièrement aux petites et moyennes entreprises. Les autres sociétés de personnes commerciales représentent moins de 1% des sociétés françaises. Il existe peu de SNC (5 000) et encore moins de SCS (700).

Mesures pour empêcher l'utilisation illicite des personnes morales (C.33.1)

Généralités

2035. Les règles gouvernant l'immatriculation des sociétés sont définies par les articles L. 123-1 et suivants du code de commerce. Le principe général est que toute société pour acquérir la personnalité morale doit être immatriculée au registre du commerce et des sociétés (RSC). L'immatriculation est effectuée par les greffiers près le tribunal de commerce géographiquement compétent, souvent en passant par l'intermédiaire d'un centre de formalités des entreprises (CFE), guichet unique pour la réalisation de l'ensemble des formalités nécessaires à la création d'une société. Les sociétés commerciales sont toutes soumises à des formalités de publicité communes :

- *Insertion d'un avis dans un journal d'annonces légales*²⁶⁷ (article R210-4 du code de commerce). Cet avis mentionne : la forme juridique, la durée, la dénomination sociale, le siège social, l'objet,

²⁶⁶ L'EURL (entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée) est une SARL d'une seule personne.

²⁶⁷ Journal d'information (quotidien ou hebdomadaire) habilité à publier les annonces des sociétés relatives à leur création, à leurs modifications statutaires et à leur disparition, dans le département de leur siège social. La liste de journaux habilités, ainsi que le tarif applicable par ligne, sont fixés pour chaque département par arrêté préfectoral.

le montant du capital social, les nom, prénom usuel et domicile des associés²⁶⁸ tenus indéfiniment des dettes sociales, les nom, prénom usuel et domicile des associés ou des tiers ayant dans la société la qualité de gérant, administrateur, président du conseil d'administration, directeur général, membre du directoire, membre du conseil de surveillance ou commissaire aux comptes, les nom, prénom usuel et domicile des personnes ayant le pouvoir général d'engager la société envers les tiers, l'indication du greffe du tribunal où la société sera immatriculée au registre du commerce et des sociétés. Pour les sociétés par actions, l'avis doit en outre porter les indications suivantes : les conditions d'admission aux assemblées d'actionnaires et exercice du droit de vote, notamment les conditions d'attribution du droit de vote double, le cas échéant l'existence de clauses relatives à l'agrément des cessionnaires d'actions et la désignation de l'organe social habilité à statuer sur les demandes d'agrément. Si la société est à capital variable, l'avis doit en faire mention et indiquer le montant en dessous duquel le capital ne peut être réduit.

- *Immatriculation au registre du commerce et des sociétés.* La société n'acquiert la personnalité morale et n'existe juridiquement qu'à compter de cette formalité. La société ne pourra être immatriculée que si elle remplit les conditions nécessaires à l'exercice de son activité et si les formalités prescrites par la législation et la réglementation en vigueur la concernant (signature des statuts et insertion dans un journal d'annonces légales) ont été accomplies (*cf. infra*).
- *Insertion au Bulletins officiels des annonces civiles et commerciales*²⁶⁹. Cette formalité n'est pas à la charge de la société, mais du greffier du tribunal de commerce. Il doit dans les huit jours qui suivent l'immatriculation de la société faire paraître dans le Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales une insertion contenant les caractéristiques de la société.

Informations sur le statut juridique / l'existence légale de la société, raison sociale, siège social et adresse, forme juridique, preuve d'incorporation et pouvoirs d'engager la société

2036. Pour satisfaire à son obligation d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés, toute société en formation doit déclarer sa dénomination ou sa raison sociale, l'adresse de son siège social ainsi que sa forme juridique (article R. 123-53 du code de commerce). Elle doit aussi déclarer, notamment, ses activités principales, le montant de son capital social, sa durée fixée par les statuts, la date de clôture de l'exercice social et les références des immatriculations secondaires éventuellement souscrites (*ibidem*). Elle est également tenue de déposer auprès du greffe d'immatriculation ses actes constitutifs (articles R. 123-103, R. 123-104, R. 123-118, R. 123-119 du code de commerce), soit :

²⁶⁸ Il s'agit d'une personne physique ou morale qui participe au capital d'une société (de personne ou de capital). Il peut s'agir d'un associé à proprement parler ou de l'actionnaire d'une SA. À côté des actionnaires de contrôle ou de ceux exerçant une puissance d'influence, l'actionnariat flottant est constitué d'une multitude de petits ou moyens épargnants directs ou indirects. Pour le législateur, associé et actionnaire sont des mots synonymes, uniquement différenciés par la collectivité à laquelle ils se rapportent (société en général pour les associés ; SA pour les actionnaires), mais la notion traduit la même réalité, à savoir une personne physique ou morale qui en contrepartie de son apport reçoit diverses prestations d'ordre patrimonial, financière et politique.

²⁶⁹ En France, le Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC) publie les mentions portées au registre du commerce et des sociétés concernant l'immatriculation d'une personne physique ou d'une personne morale, principale ou secondaire, les inscriptions complémentaires ou modificatives, ou encore la radiation du Registre du commerce et des sociétés (RCS) d'une personne physique ou morale.

- ses statuts (deux originaux ou deux expéditions) ;
- les actes de nomination des organes de gestion, d'administration, de direction, de surveillance et de contrôle (deux copies) ;
- le cas échéant, le rapport du commissaire aux apports sur l'évaluation des apports en nature (en deux exemplaires) ;
- s'il s'agit d'une société par actions, le certificat du dépositaire des fonds auquel est jointe la liste des souscripteurs mentionnant le nombre d'actions souscrites et les sommes versées par chacun d'eux (deux exemplaires) ;
- s'il s'agit d'une société constituée par offre au public, le procès-verbal des délibérations de l'assemblée générale constitutive (deux copies) ;
- s'il s'agit d'une société relevant de la législation d'un État non membre de la Communauté européenne ou non partie à l'accord sur l'EEE, ses statuts en vigueur au jour du dépôt, traduits le cas échéant en langue française (deux copies certifiées conformes) ;
- s'il s'agit d'une société européenne constituée par voie de fusion ou du transfert en France du siège social d'une société européenne, le certificat délivré par le notaire chargé du contrôle de légalité (deux exemplaires) ;
- s'il s'agit d'une société européenne holding, la copie du projet de constitution et du rapport des commissaires à la constitution.

2037. Les informations déclarées par les représentants de la société en formation sont obligatoirement vérifiées par le greffier (articles L. 210-7 et R. 123-92 à 101 du code de commerce). Ce dernier ne les enregistre que sur présentation des justificatifs prévus par le code de commerce (annexes III, IV et VI de l'annexe 1-1 aux articles A. 123-45, A. 123-47, A. 123-50, A. 134-2 du code de commerce). Il en va de même en ce qui concerne les dépôts et demandes d'inscription modificatifs. Le greffier compétent pour enregistrer ces informations et recevoir ces dépôts en annexe au registre du commerce et des sociétés est celui du tribunal de commerce ou de la juridiction civile à compétence commerciale dans le ressort de laquelle la société a son siège social ou, si le siège social est à l'étranger, son premier établissement en France (article R. 123-35 du code de commerce). Les inscriptions et dépôts sont conservés sans limitation de durée.

Informations sur la propriété : informations relatives aux personnes (physiques et morales) qui sont actionnaires/propriétaires de l'entité juridique

Sociétés de capitaux

2038. *Information disponible au registre des sociétés.* Les statuts de la société (SA, SAS ou SCA) doivent être établis par écrit et déterminer la forme, l'objet, l'appellation, le siège social, le capital social, la durée de la société et les modalités de son fonctionnement ; la forme des titres, soit exclusivement nominative, soit nominative ou au porteur ; ainsi que le nom des associés fondateurs (article 1835 du Code

civil et articles R.123-103, R.224-2 et L.225-2 du Code de commerce²⁷⁰). Cependant aucune disposition ne prévoit la modification de statuts lors des changements d'actionnaires ; hormis pour les SCA dont les associés commandités doivent être identifiés dans les statuts par leurs nom, nom d'usage, pseudonyme et prénoms (en tant qu'associés tenus indéfiniment et solidairement des dettes sociales) (article R.123-54 du Code de commerce). Les statuts ne sont donc pas une base pérenne de renseignements quant à la structure sociale des sociétés par actions.

2039. L'administration fiscale peut disposer néanmoins d'un certain nombre de renseignements. Ainsi, lors de leur déclaration annuelle d'impôt sur les sociétés, les sociétés de capitaux sont tenues d'identifier les actionnaires détenant au moins 10% de leur capital. D'autre part les personnes qui assurent le paiement des revenus de capitaux mobiliers sont tenues de déclarer l'identité et l'adresse des bénéficiaires si la société a procédé à une distribution de bénéfices (article 242ter CGI). Les renseignements dont dispose l'administration fiscale sur l'actionnariat des sociétés de capitaux n'est donc pas complète, et elle doit exercer ses pouvoirs de collecte de l'information lorsque la structure complète d'une société lui est demandée.

2040. Les sociétés peuvent être actionnaires des sociétés de capitaux, mais aucun renseignement n'est demandé, ni dans le Code de commerce ni dans le CGI, sur les propriétaires en dernier ressort (ou bénéficiaires effectifs) lorsqu'il existe une chaîne de propriétaires.

2041. *Informations détenues par les sociétés.* Quelle que soit les formes des actions émises par une société, celles-ci doivent être « inscrites en compte » au nom de leur propriétaire, dans les conditions prévues aux articles L. 211-3 et L. 211-4 du code monétaire et financier, à savoir que toute action est dématérialisée (sous la forme d'une écriture informatique) dans un compte-titre. Pour les actions nominatives, le compte-titre est tenu par la société émettrice des actions ou un gestionnaire délégué (titres nominatifs purs) ou par un intermédiaire financier réglementé par l'Autorité des marchés financiers (et soumis à la législation anti-blanchiment) (titres nominatifs administrés).

2042. Le compte-titres est ouvert au nom d'un ou de plusieurs titulaires, propriétaires des titres financiers qui y sont inscrits. Par dérogation, le compte-titres peut être ouvert au nom d'un fond ou dispositif de placement collectif²⁷¹ ou un mandataire (voir ci-dessous). En France, la société émettrice peut obtenir ces renseignements sur la base des articles L.228-3 et suivants du Code de commerce et L.211-5 du Code monétaire et financier.

2043. Que les actions nominatives soient gérées par la société ou un intermédiaire financier, la société émettrice est dans l'obligation de tenir un registre des actions nominatives, indiquant les nom, prénom et adresse des actionnaires (et de l'ancien actionnaire en cas de transfert d'action). Aucune indication n'est par contre donnée sur les éléments d'identification à inscrire en cas d'actionnaire personne morale (articles R.228-7 et suivants du Code de commerce)²⁷².

²⁷⁰ Pour les SA dont les actions ne sont pas offertes au public, les statuts doivent être signés par les actionnaires, soit en personne, soit par mandataire justifiant d'un pouvoir spécial (article L.225-15 du Code de Commerce).

²⁷¹ Fonds commun de placement, fonds de placement immobilier ou fonds commun de titrisation, la désignation du fonds pouvant être valablement substituée à celle de tous les copropriétaires.

²⁷² Par ailleurs les actionnaires ne détiennent pas la liste de tous les actionnaires d'une société, mais on le droit de l'obtenir (article L.225-116 du Code de commerce). Enfin, pour les sociétés de capitaux ayant émis des actions

2044. Les titres nominatifs émis par les sociétés de capitaux enregistrées en France sont par principe détenus par leur véritable propriétaire, dont la société émettrice connaît l'identité, sauf dans une situation : lorsque des titres de capital de la société ont été admis aux négociations sur un marché réglementé et que leur propriétaire n'a pas son domicile (principal établissement²⁷³) sur le territoire français, tout intermédiaire peut être inscrit pour le compte de ce propriétaire.

2045. L'intermédiaire inscrit est tenu, au moment de l'ouverture de son compte titres, de déclarer sa qualité d'intermédiaire détenant des titres pour le compte d'autrui. L'intermédiaire est tenu de révéler l'identité des propriétaires de ces titres, ainsi que la quantité de titres détenus par chacun d'eux, sur simple demande de la société émettrice, laquelle peut être présentée à tout moment²⁷⁴.

Sociétés de personnes

2046. L'identité de tous les associés de sociétés en nom collectif (SNC) figure dans les statuts de la société, qui doivent être déposés lors de la création de la société (articles 1835 du Code civil et R.123-103 du Code de commerce). Les cessions de parts sociales doivent être constatées par écrit et publiées au registre (art. L. 221-14, R.221-9 et R.222-1 du Code de commerce), sans quoi la cession n'est pas opposable aux tiers. De la même manière, l'identité de tous les associés de société en commandite simple (SCS) figure dans les statuts de la société, ainsi que le montant ou la valeur de l'apport de chacun, que l'associé soit commandité ou commanditaire²⁷⁵.

2047. En ce qui concerne les SARL, tous les associés doivent également figurer dans les statuts de la société, ainsi que la valeur ou les apports de chacun, mais l'article L.233-6 prévoit que les associés doivent intervenir à l'acte constitutif de la société, en personne « ou par mandataire justifiant d'un pouvoir spécial ».

2048. Tout comme pour la SNC, les statuts des SCS et SARL doivent être déposés lors de la création de la société et leurs modifications (pour cession de parts) notifiées au greffe pour insertion au registre du commerce et des sociétés (articles L.222-4, R.123-103 et R.223-13 du Code de commerce). Les personnes morales peuvent avoir la qualité d'associées d'une SNC, d'une SCS ou d'une SARL.

nominatives admises aux négociations sur un marché réglementé, les actionnaires sont soumis à des obligations de déclaration de participations significatives à chaque fois qu'ils franchissent (seuls ou de concert) une série de seuils (dans les deux sens) en termes de capital ou de droits de vote, auprès de la société concernée et de l'AMF. Les seuils sont de 5%, 10%, 15%, 20%, 25%, 33.3%, 50%, 66.6%, 80%, 95% (article L. 233-7 du Code de commerce).

²⁷³ Article 102 du code civil.

²⁷⁴ L'intermédiaire doit répondre dans un délai de 10 jours ouvrables (article L.228-3 et R.228-5 du Code de commerce). A défaut de réponse, les titres sont privés de droits de vote. Aussi longtemps que la société émettrice estime que certains détenteurs dont l'identité lui a été communiquée le sont pour le compte de tiers propriétaires des titres, elle est en droit de demander à ces détenteurs de révéler l'identité des propriétaires de ces titres, ainsi que la quantité de titres détenus par chacun d'eux (article L.228-3-1).

²⁷⁵ En plus des statuts, qui contiennent les noms de tous les associés, l'identité de tous les associés de la SNC et des associés commandités de la SCS (« indéfiniment et solidairement responsables des dettes sociales ») doit être fournie séparément au moment de l'immatriculation de la société (article R.123-54 du Code de commerce). La société doit déclarer leur nom, nom d'usage, pseudonyme, prénoms, domicile, date et lieu de naissance, et nationalité.

2049. L'identité des associés de SNC, SCS et SARL fait donc partie de leurs statuts, comme indiqué ci-dessus, et les cessions de parts sociales ne peuvent se faire qu'avec le consentement de tous les associés et par écrit. Tous les associés connaissent donc l'identité de leurs coassociés. Les statuts sont soit conservés au siège de la société, avec copie donnée à chaque associé, soit conservés par un notaire (articles R.221-1, R.222-1 et R.223-1 du Code de commerce).

Fondations

2050. Les fondations reconnues d'utilité publique (RUP) doivent se doter de statuts conformes à des statuts types (ST) approuvés par le Conseil d'État (derniers ST approuvés en 2003). Elles font notamment figurer dans les statuts, la liste des membres du conseil d'administration, l'identité, la nationalité, la date de naissance, la profession et le domicile des fondateurs, et des personnalités appelées à être cooptées. La fondation RUP peut être constituée par une seule ou plusieurs personnes physiques ou morales françaises ou étrangères mais constitue une personne morale française de droit privé. Sont identifiés les membres du conseil d'administration et du bureau (liste à produire des membres avec indication de leur nom, nationalité, profession, domicile et fonction dans le bureau). Les membres fondateurs y sont minoritaires et des représentants de l'État y siègent soit comme membres de droit soit comme commissaire du gouvernement. Les dossiers sont conservés à la préfecture du siège de la fondation et au ministère de l'intérieur pour les dossiers de création, de modification et les documents comptables des trois dernières années. L'État exerce donc un contrôle a priori sur la création et la composition de ces fondations. Celles-ci sont, en outre, soumises à une obligation de tenir des comptes annuels certifiés par un commissaire aux comptes et d'adresser les comptes annuels à l'administration. Leurs comptes sont publiés chaque année, et sont soumis au contrôle de la Cour des comptes. Leurs opérations patrimoniales, notamment sur les immeubles, sont soumises à la tutelle du préfet. Seuls les statuts sont communicables aux tiers via les services de la préfecture. Les données relatives à l'identité de la personne morale (fondations reconnues d'utilité publiques et fondations d'entreprise) seront intégrées (au plus tard en 2011) au répertoire national des associations qui pour l'instant ne recense que les associations de la loi de 1901.

Informations sur le contrôle : identification des membres du conseil d'administration, les directeurs, etc.

2051. Lors de son immatriculation, la société en formation doit déclarer les nom, nom d'usage, pseudonyme, prénoms, date et lieu de naissance, domicile personnel et nationalité des : (1) directeurs généraux, directeurs généraux délégués, membres du directoire, président du directoire ou, le cas échéant, directeur général unique, associés et tiers ayant le pouvoir de diriger, gérer ou engager à titre habituel la société avec l'indication, pour chacun d'eux lorsqu'il s'agit d'une société commerciale, qu'ils engagent seuls ou conjointement la société vis-à-vis des tiers ; (2) le cas échéant, administrateurs, président du conseil d'administration, président du conseil de surveillance, membres du conseil de surveillance et commissaire aux comptes (article R. 123-54 du code de commerce).

2052. Le droit français autorise dans certains cas les personnes morales à exercer des fonctions de direction, de surveillance et de contrôle au sein des sociétés. Il en va notamment ainsi pour :

- les gérants des sociétés en nom collectif (article L. 221-3 du code de commerce) ;
- les gérants des sociétés en commandite simple (article L. 222-2 du code de commerce, renvoyant aux dispositions applicables à la société en nom collectif) ;
- les administrateurs et membres du conseil de surveillance des sociétés anonymes (articles L. 225-20 et L. 225-76 du code de commerce) ;

- les gérants des sociétés en commandite par actions (articles L. 226-1, renvoyant à l'article L. 222-2 du code de commerce) ;
- les dirigeants des sociétés par actions simplifiées, si les statuts l'autorisent (article L. 227-7 du code de commerce) ;
- les gérants des sociétés civiles (article 1847 du code civil).

2053. Doivent donc être mentionnés au registre du commerce et des sociétés la dénomination sociale, la forme juridique, l'adresse du siège et, si elles en ont un, le représentant permanent des personnes morales exerçant l'une ou l'autre des fonctions de direction ou de gestion ou apte à engager à titre habituel la société (article R. 123-54 du code de commerce).

2054. Si ces fonctions sont exercées par des personnes morales de droit français immatriculées au registre, il convient de communiquer au greffe leur numéro SIREN ainsi que la mention RCS suivie du nom de la ville où se trouve le greffe où elle est immatriculée. Pour les sociétés relevant d'un autre État membre de la Communauté européenne ou partie à l'Accord économique européen, il convient de communiquer le numéro et le lieu d'immatriculation dans un registre public (articles R. 123-54 et R. 123-237). Si ces fonctions sont exercées par des personnes morales relevant de la législation d'un État tiers, la société en formation devra indiquer les nom, nom d'usage, pseudonyme, prénoms et domicile des personnes ayant le pouvoir de les diriger, gérer ou engager à titre habituel (article R. 123-54).

2055. Dans tous les cas, le greffier procédera à la vérification de l'identité des personnes physiques ainsi que, le cas échéant, du représentant permanent de la personne morale exerçant les fonctions de direction, de surveillance et de contrôle. En ce qui concerne les dirigeants personnes morales n'ayant pas de représentant permanent en France, il les mentionnera au registre sur présentation des justificatifs prévus à l'annexe du code de commerce (annexe III de l'annexe 1-1 aux articles A. 123-45, A. 123-47, A. 123-50, A. 134-2 du code de commerce).

2056. Le greffier vérifiera également les actes de nomination des dirigeants sociaux, qui sont obligatoirement déposés en annexe au registre du commerce et des sociétés (article R. 123-103 et 105 du code de commerce).

2057. Outre ces différents contrôles, le juge commis à la surveillance du registre vérifiera que le casier judiciaire des dirigeants sociaux personnes physiques ne fait mention d'aucune interdiction d'exercer une activité commerciale ou d'une condamnation de nature à interdire la gestion, l'administration ou la direction d'une personne morale (article A. 123-51 du code de commerce). Le code de commerce n'impose pas d'obligation de résidence aux dirigeants sociaux.

Informations financières

2058. Les sociétés commerciales doivent enregistrer chronologiquement les mouvements affectant le patrimoine de l'entreprise et contrôler au moins une fois tous les douze mois, au moyen d'un inventaire, l'existence et la valeur des éléments actifs et passifs qui composent le patrimoine de l'entreprise. Elles doivent établir à la clôture de l'exercice, au vu des enregistrements comptables et de l'inventaire, des comptes annuels (article L. 123-12 du code de commerce).

2059. Les résultats de l'activité de toute société commerciale sont donc appréciés périodiquement à la fin de chaque exercice ; la durée des exercices sociaux est en principe fixée à douze mois mais cette durée peut toutefois, exceptionnellement, être inférieure ou supérieure à un an pour le premier exercice de la vie

sociale et lorsque, au cours de la vie sociale, la date de clôture des exercices est modifiée (mais une telle modification est soumise à conditions, notamment à une décision de l'assemblée générale extraordinaire et à des formalités de publicité).

2060. Les comptes annuels comprennent obligatoirement un bilan, un compte de résultat et une annexe qui forment un tout indissociable. Les comptes annuels doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat de l'entreprise (art. L. 123-14 alinéa 1 du code de commerce), sous peine de sanctions pénales. Ces informations financières font l'objet de procédures de dépôt auprès du greffe du tribunal.

2061. Les sociétés par actions doivent déposer, en double exemplaire, au greffe du tribunal, pour être annexés au registre du commerce et des sociétés, dans le mois qui suit l'approbation des comptes annuels par l'assemblée générale des actionnaires : (1) les comptes annuels, le rapport de gestion, le rapport des commissaires aux comptes sur les comptes annuels, éventuellement complété de leurs observations sur les modifications apportées par l'assemblée aux comptes annuels qui ont été soumis à cette dernière ainsi que, le cas échéant, les comptes consolidés, le rapport sur la gestion du groupe, le rapport des commissaires aux comptes sur les comptes consolidés et le rapport du conseil de surveillance. Lorsque l'associé unique, personne physique, d'une société par actions simplifiée assume personnellement la présidence de la société, il est fait exception à l'obligation de déposer le rapport de gestion qui doit toutefois être tenu à la disposition de toute personne qui en fait la demande ; (2) la proposition d'affectation du résultat soumise à l'assemblée et la résolution d'affectation votée.

2062. En cas de non-respect de ces obligations, des sanctions civiles et pénales sont prévues. Il convient par ailleurs de noter que des obligations de publication financière spécifique pèsent sur les sociétés cotées.

Informations sur les sociétés étrangères présentes en France

2063. Les sociétés commerciales, dont le siège est situé à l'étranger et qui relèvent d'une législation étrangère, doivent fournir au greffier l'ensemble des informations mentionnées à l'article R. 123-54 du code de commerce dès lors qu'elles ouvrent un établissement secondaire en France (articles R. 123-35, R. 123-57 et R. 123-58 du code de commerce). Lorsqu'une société étrangère exerce une fonction de direction, de surveillance ou de contrôle d'une société française, elle doit fournir les informations mentionnées au 3° de l'article R. 123-54 du code de commerce (dénomination sociale, forme juridique, adresse du siège, le cas échéant le représentant permanent). Si elle est membre du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une société anonyme, elle est tenue d'y désigner un représentant permanent (articles L. 225-20 et L. 225-76 du code de commerce). Ce représentant permanent est mentionné au registre du commerce et des sociétés (article R. 123-54 du code de commerce).

Accès aux informations

2064. Toutes les informations légales figurant au registre du commerce et des sociétés sont accessibles via le site *Internet* www.infogreffe.fr. Ce site permet de consulter l'ensemble des registres du commerce français et d'obtenir des copies et extraits de leurs inscriptions ainsi que des pièces et actes qui y ont été déposés. Il est géré par un groupement d'intérêt économique rassemblant tous les greffiers des tribunaux de commerce. La consultation comme la délivrance de copies, d'extraits ou de certificats donne lieu au versement d'émoluments tarifés par décret (annexe 7-5 à l'article R. 743-139 du code de commerce), à l'exception des autorités judiciaires.

Sanctions pour non communication de l'information ou information mensongère

2065. Les sociétés en formation doivent solliciter leur immatriculation et fournir au greffier chargé de la tenue du registre du commerce et des sociétés l'ensemble des informations évoquées aux points précédents « sitôt accomplies les formalités de constitution, publicité comprise » (article R. 123-36 du code de commerce). Le défaut d'immatriculation est susceptible d'entraîner des sanctions civiles et pénales telles que le prononcé d'amendes ou l'inopposabilité aux tiers des actes de la société (articles L. 123-4 à 5-1, L. 123-8 et 9 du code de commerce).

2066. Les informations figurant au registre doivent être actualisées au moyen de dépôts d'actes modificatifs ou d'inscriptions modificatives lorsqu'un changement dans la situation de la société rend obsolètes certains éléments de l'immatriculation initiale. Cette mise à jour doit être faite dans le délai d'un mois de tout fait ou acte rendant nécessaire la rectification (articles R. 123-66 et R. 123-105 du code de commerce). Cette obligation est sanctionnée de la même manière que les vices affectant l'immatriculation initiale.

2067. En outre, ainsi qu'il a été dit précédemment, le greffier doit vérifier les informations qui lui sont déclarées par les représentants des sociétés et ne les enregistrer que sur présentation de justificatifs faisant l'objet d'une énumération réglementaire à l'annexe 1-1 des articles A. 123-45, A. 123-47, A. 123-50 et A. 134-2 du code de commerce. On retrouve dans cette liste, à titre d'exemple, les justificatifs de l'identité de la personne ayant le pouvoir d'engager la société en France, y compris lorsqu'il s'agit d'une société dont le siège est établi à l'étranger. A défaut d'avoir obtenu les justificatifs nécessaires, le greffier rejette la demande d'inscription ou le dépôt (article R. 123-143 du code de commerce). Le greffier doit également effectuer d'office des inscriptions modificatives relatives, notamment aux décisions judiciaires prononçant la dissolution ou la nullité d'une personne morale ou à la cessation d'activité de l'entreprise.

2068. En plus des justificatifs précités, le greffier doit systématiquement vérifier un certain nombre d'éléments énumérés par l'article R. 123-95 du code de commerce, à savoir que les énonciations sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires, qu'elles correspondent aux pièces justificatives et actes déposés en annexe, qu'elles sont compatibles, dans le cas d'une demande de modification ou de radiation, avec l'état du dossier, que la constitution ou les modifications statutaires des sociétés commerciales sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires qui les régissent ainsi que l'existence des déclarations, autorisations, titres ou diplômes requis notamment de la personne tenue à immatriculation par la réglementation applicable pour l'exercice de l'activité. Par ailleurs, il peut à tout moment s'assurer de la permanence de la conformité des inscriptions effectuées.

2069. La menace d'une radiation d'office constitue un moyen efficace et adapté d'inciter une société récalcitrante à publier ses informations légales au registre du commerce et des sociétés. En effet, la radiation du registre a pour principale conséquence de la priver de sa personnalité morale (article L. 210-6 du code de commerce). La pratique des greffes en la matière est pondérée et tient compte des exigences de la vie économique. Ainsi, par exemple, les greffiers relancent les sociétés défailtantes bien plus que les textes ne l'exigent avant de prendre la décision de les radier du registre. Les sanctions civiles et pénales prévues par les textes sont appliquées.

2070. Le greffier ne se contente donc pas d'enregistrer les informations qui lui sont communiquées, mais effectue un véritable contrôle de la régularité de la demande d'inscription au RCS, sous sa propre responsabilité (article R. 123-94 du code de commerce). S'agissant d'un officier public ministériel assermenté appartenant à profession réglementée représentée auprès des pouvoirs publics, son contrôle offre certaines garanties d'effectivité. Les autorités indiquent que le greffier est d'ailleurs lui-même soumis dans son activité professionnelle à des inspections conduites par le procureur de la République sous

l'autorité du garde des Sceaux, qui ont lieu au moins une fois tous les quatre ans. Les autorités indiquent que le nombre relativement peu important d'offices, de cent trente-cinq, facilite leur surveillance par le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce, à l'origine également d'inspections ponctuelles complémentaires sur des points généraux comme particuliers intéressant les offices. Au cours de ces inspections, le greffier est tenu de fournir tout renseignement et document utile sans pouvoir opposer le secret professionnel (articles L741-2 et R743-1 et suivants du code de commerce). Le greffier du tribunal de commerce est également soumis à une discipline puisque tout manquement de sa part à l'honneur, à la probité, à la dignité et aux devoirs de sa charge constitue une faute disciplinaire lorsque les faits reprochés ont été commis dans le cadre de ses fonctions. Différentes sanctions pouvant aller jusqu'à la destitution ou le retrait de l'honorariat peuvent ainsi être prises à son encontre à la suite d'une procédure d'enquête et d'une procédure disciplinaire diligentée devant la formation disciplinaire du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce à l'initiative de son président ou devant le tribunal de grande instance à l'initiative du procureur de la République (articles L. 743-2 et suivants et R 743-6 et suivants du code de commerce). Ce contrôle disciplinaire est appliqué en pratique : les autorités indiquent que deux procédures ont ainsi été initiées au cours de l'année 2010 (les griefs à l'origine des sanctions ne sont pas précisés).

Conclusion

2071. La France compte sur les dispositions très complètes de son droit commercial (y compris les obligations d'immatriculation et de publicité du droit des sociétés français et les contrôles y afférant) et aux pouvoirs d'enquête des autorités compétentes pour obtenir les informations (ou y avoir accès) concernant les bénéficiaires effectifs et le contrôle des personnes morales. Les autorités de poursuite disposent de pouvoirs d'enquête exhaustifs comme souligné à la Section 2.6 du rapport. D'autres autorités compétentes telles que l'AMF peuvent mobiliser des moyens d'enquête importants et disposent d'outils de coopération internationale complets (cf. Section 6.5 du rapport). Il convient également de noter que les activités de domiciliation sont soumises en France au dispositif de LAB/CFT depuis l'adoption de l'ordonnance en date du 30 janvier 2009 et donc aux obligations d'identification et de vérification de l'identité de leurs clients et des bénéficiaires effectifs et de conservation des données relatives à la clientèle. Cet assujettissement est justifié par le rôle important de cette profession dans la traçabilité des personnes physiques et morales (cf. Section 4 du rapport)

2072. Parmi les informations figurant au registre du commerce et des sociétés, se trouvent certaines relatives aux organes de gestion de la société et aux associés. Si les informations relatives au bénéficiaire effectif (tel que défini par le GAFI) n'y figurent pas en tant que tel, un certain nombre d'informations utiles à leur identification sont disponibles en ce qui concerne certains types de personnes morales :

- en ce qui concerne les sociétés anonymes, lorsque les actionnaires sont des personnes physiques, la liste des souscripteurs mentionnant le nombre d'actions souscrites et versées par chacun d'entre eux est disponible ;
- si l'une ou l'autre des fonctions de direction ou de gestion ou le pouvoir d'engager à titre habituel la société est exercé par des personnes morales de droit français immatriculées au registre (à l'exception des fondations), sont enregistrées au greffe leur numéro SIREN ainsi que la mention RCS suivie du nom de la ville où se trouve le greffe où elles sont immatriculées. Ainsi, une traçabilité de l'information est possible dans un scénario de « chaîne de sociétés », au moins pour les sociétés immatriculées en France;
- pour les sociétés de personnes (dont les SARL qui sont de loin le type de société commerciale le plus usité), l'identité des associés est inscrite dans leurs statuts qui sont repris au registre de commerce et des sociétés (y compris leur mise à jour) .

2073. Les mesures de transparence en place semblent donc suffisantes en ce qui concerne les bénéficiaires effectifs et le contrôle des personnes morales. Le critère C.33.1 est rempli.

Aptitude des autorités d'obtenir en temps opportun des informations adéquates, pertinentes et à jour sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle des personnes morales (C.33.2)

2074. Comme mentionné ci-dessus, un certain nombre d'informations sur les personnes morales (à l'exception des fondations) est facilement accessible via le registre du commerce et des sociétés ou des registres commerciaux (qui reprennent et organisent les informations disponibles au RCS), même si les informations reprises dans ces registres n'incluent pas dans tous les cas d'informations directement accessibles sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales (notamment lorsque'il s'agit de structures complexes d'actionariat incluant de longues chaînes de sociétés tant de personnes que de capitaux, et a fortiori quand certains chaînons sont des sociétés étrangères). Pour autant, les informations accessibles via le RCS contribuent positivement (et cela a été confirmé aux évaluateurs) aux recherches des autorités compétentes portant sur des personnes morales faisant l'objet d'une enquête et à la compréhension du rôle de ces dernières dans des schémas de blanchiment. Ces mesures semblent garantir l'accès de ces autorités en temps opportun aux informations adéquates, pertinentes et à jour portant sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle des personnes morales dans toute une série d'hypothèses (et sous réserve des cas mentionnés ci-dessus). Le critère C.33.2 est largement rempli.

Situation des personnes morales émettant des actions au porteur (C.33.3)

2075. En France, les titres financiers sont dématérialisés depuis la loi de finances du 30 décembre 1981 (articles 94-I et 94-II) et de ses textes d'application (le titre de propriété n'est plus une action imprimée transmissible de la main à la main). L'article L. 211-3 du CMF reprend cette obligation générale en imposant l'inscription en compte de tous les titres, quel que soit leur émetteur (public ou privé), quelle que soit leur forme (nominative ou au porteur), soit auprès de la société émettrice, soit par d'un intermédiaire financier mentionné à l'article L. 542-1 du CMF.

2076. Chaque compte-titres est ouvert au nom d'un ou plusieurs titulaires, propriétaires des titres qui y sont inscrits; toutefois, par dérogation, le compte-titres peut être ouvert, d'une part, au nom d'un fonds commun de placement, d'un fonds de placement immobilier ou d'un fonds commun de titrisation, la désignation du fonds pouvant être valablement substituée à celle de tous les copropriétaires, et, d'autre part, au nom d'un intermédiaire inscrit agissant pour le compte du propriétaire des titres financiers, mentionné au septième alinéa de l'article L. 228-1 du code de commerce et dans les conditions prévues par ce même code (article L. 211-4 du CMF).

2077. A compter du 3 novembre 1984, aucun titre de valeurs mobilières ne pouvait plus être matérialisé autrement que par une inscription en compte, cette inscription devant être effectuée par l'émetteur, s'agissant des titres nominatifs et par un intermédiaire habilité, s'agissant des titres au porteur qu'ils avaient en dépôt. A compter de cette même date, les détenteurs de valeurs mobilières antérieurement émises ne pouvaient plus exercer les droits attachés à leurs titres s'ils ne les avaient pas présentés à l'émetteur ou à l'intermédiaire habilité en vue de leur inscription en compte. Enfin, les droits de tous les titres non inscrits en compte le 3 mai 1988 devaient être vendus par les émetteurs.

Le transfert de propriété des titres

2078. Du fait de leur dématérialisation, les titres financiers sont donc obligatoirement inscrits en compte et se transmettent par virement de compte à compte (article L. 211-15 du CMF) qu'ils soient négociés sur un marché réglementé, un système multilatéral de négociation, ou cédés hors marché.

2079. Tous les titres financiers, qu'ils soient nominatifs ou « au porteur » se transmettent de la même manière, par simple virement de compte à compte (articles L. 228-1, alinéa 9 du code de commerce, L. 211-17 du CMF) : « *le transfert de propriété de titres financiers résulte de l'inscription de ces titres au compte-titres de l'acquéreur* ». Trois modalités de cession sont envisageables :

- La cession des titres sur un marché réglementé ou un système multilatéral de négociation : elle est soumise aux règles de fonctionnement fixées, après approbation par l'AMF, par l'entreprise de marché qui assure le fonctionnement de ce marché ;
- La cession hors marché réglementé de titres inscrits en compte chez un intermédiaire habilité participant à un système de règlement et de livraison d'instruments financiers : elle s'effectue selon les règles de fonctionnement de ce système ;
- En dehors de ces cas, la cession des titres financiers s'effectue au moyen d'un ordre de mouvement.

2080. Dans les trois cas, l'ordre est transmis au teneur de compte conservateur, qui est assujéti au dispositif de LAB/CFT. Outre les teneurs de compte conservateurs, il convient de préciser que les entreprises de marché, les dépositaires centraux et les systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers susmentionnés sont assujéti au dispositif de LAB/CFT. Quelle que soit les modalités de cession des titres financiers, un, voire plusieurs prestataires soumis au dispositif de LAB/CFT interviennent dans le transfert de propriété.

Distinction titres nominatifs/au porteur

2081. Il existe en France deux types de modes de détention d'un titre financier : au porteur ou nominatif (pur ou administré). La distinction entre les titres au porteur et les titres nominatifs porte sur le fait que, pour les premiers, l'émetteur n'a pas en permanence connaissance de l'identité du propriétaire des titres. Il ne connaît que les intermédiaires teneurs de comptes. Il existe cependant une procédure d'identification des propriétaires des titres au porteur qui permet à l'émetteur d'obtenir l'identité de son actionnariat (article L. 211-5 du CMF). Cette procédure d'identification, organisée aux articles L. 228-2 à L. 228-3-4 du code de commerce, permet en effet à la société émettrice de déterminer sous certaines conditions l'identité de son actionnariat lorsque les titres sont au porteur²⁷⁶.

²⁷⁶ En vue de l'identification des détenteurs des titres au porteur, les statuts peuvent prévoir que la société émettrice est en droit de demander à tout moment, contre rémunération à sa charge, au dépositaire central qui assure la tenue du compte émission de ses titres, selon le cas, le nom ou la dénomination, la nationalité, l'année de naissance ou l'année de constitution et l'adresse des détenteurs de titres conférant immédiatement ou à terme le droit de vote dans ses propres assemblées d'actionnaires ainsi que la quantité de titres détenue par chacun d'eux et, le cas échéant, les restrictions dont les titres peuvent être frappés. Les renseignements sont recueillis par le dépositaire central susmentionné auprès des établissements teneurs de comptes qui lui sont affiliés, lesquels les lui communiquent dans un délai fixé par décret en Conseil d'État. Dans les cinq jours ouvrables qui en suivent la réception, ces renseignements sont portés par le dépositaire central à la connaissance de la société. Lorsque le délai fixé par décret n'est pas respecté, ou lorsque les renseignements fournis par l'établissement teneur de comptes sont incomplets ou erronés, le dépositaire central peut demander l'exécution de l'obligation de communication, sous astreinte, au président du tribunal de grande instance statuant en référé. II.-La société émettrice, après avoir suivi la procédure prévue au I et au vu de la liste transmise par le dépositaire central susmentionné, a la faculté de demander, soit par l'entremise de ce dépositaire central soit directement, dans les mêmes conditions et sous peine des sanctions prévues à

2082. *Les titres nominatifs.* Les actions émises sur le territoire français et soumises à la législation française, des sociétés autres que le SICAV et le SPPICAV, qui ne sont pas admises à la négociation sur un marché réglementé, doivent revêtir la forme nominative. Dans ce cas, le compte-titres du propriétaire des titres est, en principe, tenu par l'émetteur. Le CMF dispose que :

- le compte-titres est tenu par l'émetteur lorsque la loi l'exige ou lorsque l'émetteur le décide ; dans les autres cas, il est tenu, au choix du propriétaire des titres, soit par l'émetteur (nominatif pur) soit par un intermédiaire (nominatif administré) mentionné à l'article L. 211-3 (article L. 211-6). Ces intermédiaires sont les personnes habilitées à exercer les activités de tenue de compte conservation mentionnées aux 2° à 7° de l'article L. 542-1 du code monétaire et financier. Ils sont soumis au dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (*cf. infra*) ;
- les titres financiers admis aux opérations d'un dépositaire central (lui-même soumis au dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme) peuvent être inscrits dans un compte-titres tenu par un intermédiaire mentionné à l'article L. 211-3, sauf décision contraire de l'émetteur (même remarque que précédemment : ces entités sont soumises au dispositif LAB/FT).

2083. Les statuts de la société peuvent imposer la forme nominative pour tout ou partie du capital (article L. 228-1 alinéa 3 du Code de commerce). Le règlement général de l'AMF (Article 322-59 alinéas 2 et 3) précise ce qu'il convient d'entendre par titres financiers nominatifs purs et administrés :

- Les termes de titres financiers nominatifs purs s'entendent des titres financiers nominatifs dont l'administration est confiée par leur titulaire à l'émetteur lui-même ;
- Les termes de titres financiers nominatifs administrés s'entendent des titres financiers nominatifs dont l'administration est confiée par leur titulaire à un teneur de compte conservateur. Le teneur de compte conservateur comptabilise les avoirs correspondant aux instruments financiers inscrits en compte chez l'émetteur, dans un compte d'administration prévu à l'article R. 211-4 du code monétaire et financier.

2084. Quelle que soit la forme sous laquelle ils sont inscrits, ces droits circulent sous la forme « au porteur » (article 322-62 alinéa 3 du règlement général de l'AMF), par le biais d'un teneur de compte conservateur soumis au dispositif de LAB/CFT.

2085. *Les titres au porteur.* Ne peuvent revêtir la forme au porteur que les titres :

- admis aux négociations sur un marché réglementé (L. 212-3 I) ;

l'article L. 228-3-2, aux personnes figurant sur cette liste et dont la société estime qu'elles pourraient être inscrites pour compte de tiers les informations concernant les propriétaires des titres prévues au I. Ces personnes sont tenues, lorsqu'elles ont la qualité d'intermédiaire, de révéler l'identité des propriétaires de ces titres. L'information est fournie directement à l'intermédiaire mentionné à l'article L. 211-3 du code monétaire et financier qui tient le compte-titres, à charge pour ce dernier de la communiquer, selon le cas, à la société émettrice ou au dépositaire central susmentionné. III.-Les renseignements obtenus par la société ne peuvent être cédés par celle-ci, même à titre gratuit. Toute violation de cette disposition est punie des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal.

- admis aux opérations d'un dépositaire central, lorsque le compte titre est tenu par un intermédiaire teneur de compte assujéti au dispositif LAB/FT, notamment lorsque les titres sont négociés sur un système multilatéral de négociation (article L. 211-6 du CMF).

2086. Ainsi, les titres au porteur doivent nécessairement être inscrits, au nom de leurs propriétaires, dans un compte-titres tenu par un établissement financier habilité à exercer une activité d'administration ou de conservation d'instruments financiers et assujéti au dispositif de LAB/CFT. Aux termes de l'article L. 542-1 du CMF, il s'agit :

- des établissements de crédit établis en France ;
- des entreprises d'investissement établies en France ;
- des personnes morales dont les membres ou associés sont indéfiniment et solidairement responsables des dettes et engagements, à condition que ces membres ou associés soient des établissements ou entreprises mentionnées aux 2^o et 3^o habilités en vue de l'administration ou de la conservation d'instruments financiers ;
- des personnes morales établies en France ayant pour objet principal ou unique l'activité de conservation ou d'administration d'instruments financiers, ainsi que celles ayant pour objet exclusif d'administrer une ou plusieurs institutions de retraite professionnelle collective ;
- des institutions mentionnées à l'article L. 518-1 (le Trésor Public, la Poste, la BDF...).

2087. Dans les deux cas, la mesure garantit la traçabilité des mouvements ultérieurs des titres, y compris lorsqu'il s'agit de titres au porteur (article L. 228-1 et suivants du code de commerce). On notera sur ce point que la dématérialisation des titres, (intervenue dès 1981) a réduit les risques de blanchiment liés à l'anonymat des actionnaires, ceux-ci étant désormais identifiables. Par ailleurs, dans les deux cas, un intermédiaire soumis au dispositif de LAB/CFT intervient dans la tenue du compte-titres et dans toute transaction.

2088. *Conclusion.* Le régime des titres dématérialisés a été introduit par la loi de finances du 30 décembre 1981 qui a fait de la dématérialisation un régime général. Si l'inscription en compte est obligatoire pour tous les titres, les titres au porteur continuent à subsister sous cette dénomination. En France, ce qui distingue un titre nominatif d'un titre au porteur, ce n'est pas sa représentation matérielle mais l'identité de l'organisme qui en assure la conservation. S'il s'agit d'un titre dont le propriétaire peut, dans certaines limites, rester anonyme à l'égard de l'émetteur, un tel titre ne peut en aucun cas faire l'objet d'une représentation physique. Il convient encore de préciser que, si les titres doivent être inscrits au nom de leur propriétaire, soit dans le compte ouvert auprès de la société émettrice soit dans le compte ouvert auprès de l'intermédiaire, cette règle ne s'applique pas dans le cas d'investisseurs étrangers pour le compte desquels tout intermédiaire peut être inscrit.

2089. Via la dématérialisation des titres financiers (inscription en compte, y compris des titres au porteur, au nom de leurs propriétaires et auprès d'un établissement financier assujéti au dispositif LAB/CFT), la France a pris, dès les années 1980, des mesures permettant de réduire les risques liés à l'anonymat des actionnaires, ceux-ci étant plus facilement identifiables et d'assurer ainsi une meilleure traçabilité des mouvements de ces titres. Par contre, la problématique de l'identification des actionnaires non résidents reste d'actualité (ces actionnaires ont pour habitude de recourir à des intermédiaires chargés de la détention et la gestion des titres lors de leurs investissements à l'étranger, dont le statut et les modes d'intervention ne correspondent pas à des concepts de droit français).

Élément complémentaire (C.33.4)

2090. Comme précédemment mentionné, les autorités rappellent que toutes les informations légales figurant au registre du commerce et des sociétés sont accessibles via le site *Internet* www.infogreffe.fr. Ce site permet de consulter l'ensemble des registres du commerce français et d'obtenir des copies et extraits de leurs inscriptions ainsi que des pièces et actes qui y ont été déposés. Les institutions financières peuvent ainsi obtenir des extraits Kbis ou les vérifier en consultant ce site internet. Cette information ne permet pas néanmoins d'avoir un accès direct à l'information portant sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 33 et appréciation de la conformité globale

2091. La France peut se prévaloir de plusieurs mesures solides, toutes en soi favorables au renforcement de la transparence des personnes morales mais d'autant plus efficaces qu'elles sont combinées. Ces mesures consistent à : (1) la tenue d'un registre des sociétés très complet, mis à jour et largement accessible ; (2) l'existence de pouvoirs d'investigation larges et efficaces des nombreuses autorités compétentes (police, gendarmerie, Autorités des marchés financiers, Tracfin...etc.) ; (3) une dématérialisation des actions au porteur et une inscription en compte de tous les titres financiers ; et (4) des règles strictes sur l'honorabilité des dirigeants des sociétés.

2092. Via la dématérialisation des titres financiers (cf. supra), la France a pris des mesures permettant de réduire les risques liés à l'anonymat des actionnaires, ceux-ci étant plus facilement identifiables et d'assurer ainsi une meilleure traçabilité des mouvements de ces titres. Par contre, la problématique de l'identification des actionnaires non résidents reste d'actualité.

2093. L'analyse de ces mesures de transparence conduit à les considérer largement conformes aux Standards du GAFI en ce qui concerne la connaissance des bénéficiaires effectifs et le contrôle des personnes morales.

5.1.2 **Recommandations et Commentaires**

2094. Bien qu'elles disposent de pouvoirs d'investigation importants, les autorités compétentes devraient s'assurer de pouvoir obtenir en temps opportun les informations adéquates, pertinentes et à jour sur les bénéficiaires effectifs dans toutes les situations (en ce compris notamment lorsque la structure de l'actionariat est complexe et, le cas échéant, lorsqu'elle inclut des sociétés de droit étranger), ainsi qu'à l'égard de tous les types de personnes morales. Un effort particulier devrait se porter sur la transparence des fondations (qui ont vocation à terme à être répertoriées sur le registre des associations, cf. section 5.3 du rapport).

5.1.3 **Conformité avec la Recommandation 33**

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R.33	LC	<ul style="list-style-type: none"> La possibilité pour les autorités compétentes d'obtenir en temps opportun les informations adéquates, pertinentes et à jour sur les bénéficiaires effectifs n'est pas garantie dans toutes les situations et à l'égard de tous les types de personnes morales..

5.2 Constructions Juridiques – Accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle (R.34)

5.2.1 Description et Analyse

Général

2095. L'introduction en droit français d'un instrument juridique dont disposent de nombreux pays sur le modèle du trust des pays anglo-saxons est devenue réalité en 2007, même si le modèle français de la fiducie est différent et indépendant de l'institution anglo-saxonne qui se réfère essentiellement à la Common Law. La loi n°2007-211 du 19 février 2007 a institué la fiducie en France. Le dispositif a ensuite été modifié par l'article 18 de la loi de modernisation de l'économie n° 2008-776 du 4 août 2008 puis par l'ordonnance n° 2009-112 du 30 janvier 2009.

2096. La fiducie est régie aux articles 2011 et suivants du Code civil. L'article 2011 du Code civil dispose que « la fiducie est l'opération par laquelle un ou plusieurs constituants transfèrent des biens, des droits ou des sûretés, ou un ensemble de biens, de droits ou de sûretés, présents ou futurs, à un ou plusieurs fiduciaires qui, les tenant séparés de leur patrimoine propre, agissent dans un but déterminé au profit d'un ou plusieurs bénéficiaires". La fiducie doit être établie par la loi ou par contrat, ou par acte notarié. Elle doit être expresse (article 2012 du même Code), et a une durée maximale de 99 ans à compter de la signature du contrat (article 2018 dudit code).

2097. L'ordonnance n° 2009-112 du 30 janvier 2009 portant diverses mesures relatives à la fiducie a permis d'assurer la protection des personnes physiques en imposant le recours à un acte notarié lorsque la fiducie porte sur un bien commun ou indivis. La réforme exige aussi que des mentions obligatoires supplémentaires soient insérées dans le contrat de fiducie, afin de garantir une parfaite connaissance par le constituant personne physique de la portée de son engagement et, d'autre part, de s'assurer que si le constituant n'exécute pas son obligation, le bénéficiaire de la fiducie ne pourra conserver un bien dont la valeur est supérieure à la créance garantie sans indemniser le constituant.

2098. Les professionnels habilités à avoir la qualité de fiduciaires sont limitativement énumérés par l'article 2015 du Code civil : « seuls peuvent avoir la qualité de fiduciaires les établissements de crédit [...], les institutions et services énumérés à l'article L.518-1 du même Code [à savoir le Trésor public, la Banque de France, La Poste, l'institut d'émission des départements d'outre-mer, l'institut d'émission d'outre-mer et la Caisse des dépôts], les entreprises d'investissement [...], ainsi que les entreprises d'assurance [...]. Les membres de la profession d'avocat peuvent également avoir la qualité de fiduciaire ». Toutes les personnes pouvant avoir la qualité de fiduciaire sont des professionnels soumis aux obligations de LAB/FT.

2099. Lors de la création de la fiducie, seules pouvaient être constituants les personnes morales soumises de plein droit ou sur option à l'impôt sur les sociétés. Cette restriction a été supprimée en 2009. Dorénavant, toute personne physique et morale, quel que soit son régime fiscal, peut constituer une fiducie. Le constituant ou le fiduciaire peut être le bénéficiaire ou l'un des bénéficiaires du contrat de fiducie. Sauf stipulation contraire du contrat de fiducie, le constituant peut, à tout moment, désigner un tiers chargé de s'assurer de la préservation de ses intérêts dans le cadre de l'exécution du contrat et qui peut disposer des pouvoirs que la loi accorde au constituant.

2100. Le contrat doit déterminer, à peine de nullité (article 2018 du Code civil) :

- les biens, droits ou sûretés transférés. S'ils sont futurs, ils doivent être déterminables ;

- la durée du transfert, qui ne peut excéder quatre-vingt-dix-neuf ans à compter de la signature du contrat ;
- l'identité du ou des constituants ;
- l'identité du ou des fiduciaires ;
- l'identité du ou des bénéficiaires ou, à défaut, les règles permettant leur désignation (à savoir des critères permettant de déterminer avec certitude l'identité des bénéficiaires);
- la mission du ou des fiduciaires et l'étendue de leurs pouvoirs d'administration et de disposition.

2101. Par identité, il faut entendre le nom des personnes, et de leurs représentants légaux s'il s'agit de personnes morales, mais pas le nom des bénéficiaires effectifs de ces dernières ; aussi, pour obtenir cette information les autorités publiques devront se renseigner auprès des fiduciaires qui, dans le cadre de leurs obligations de LAB/FT doivent recueillir ces informations (article L.561-5 du CMF).

2102. L'article 2019 du Code civil dispose que la fiducie doit être déclarée au service des impôts : « à peine de nullité, le contrat de fiducie et ses avenants sont enregistrés dans le délai d'un mois à compter de leur date au service des impôts du siège du fiduciaire ou au service des impôts des non-résidents si le fiduciaire n'est pas domicilié en France. »

2103. Le décret d'application n°2007-725 du 7 mai 2007 relatif à la déclaration d'existence de la fiducie prévoit que « la déclaration d'existence de la fiducie [...] est déposée dans les quinze jours de sa création auprès du service des impôts des entreprises du siège ou du lieu du principal établissement du fiduciaire ou, en cas de pluralité de fiduciaires, de celui expressément désigné dans le contrat de fiducie pour agir pour le compte de la fiducie. Lorsque le fiduciaire n'est pas domicilié en France, la déclaration d'existence est déposée auprès du service des impôts des non-résidents.

2104. La déclaration d'existence [...] comporte la dénomination exacte de la fiducie, les nom et adresse du fiduciaire ou, en cas de pluralité de fiduciaires, de celui expressément désigné dans le contrat de fiducie pour agir pour le compte de la fiducie, les noms et adresses des constituants de la fiducie, l'objet de la fiducie, et la date d'effet de l'événement objet de la formalité».

2105. Le contrat de fiducie entraîne de prime abord, la mise en possession du fiduciaire qui devient propriétaire à titre temporaire des biens. Le fiduciaire devient titulaire d'un patrimoine d'affectation au titre duquel il doit, selon les modalités définies au contrat, rendre compte au constituant. Le fiduciaire doit également rendre compte de sa mission au bénéficiaire, mais à la demande de ce dernier et selon une périodicité fixée par le contrat, si ce bénéficiaire est différent du constituant, et au tiers désigné s'il y a lieu. Le fiduciaire, en cas de manquement à ses obligations contractuelles, engage sa responsabilité à l'égard du constituant mais également du bénéficiaire. Il est responsable sur ses biens propres, des fautes qu'il commet dans l'exercice de sa mission. Le fiduciaire doit informer les tiers de sa qualité lorsqu'il agit pour le compte de la fiducie, afin que ceux-ci puissent prendre en considération la situation dans le cadre de laquelle ils interviennent. Le fiduciaire intervenant ès qualités, dispose pour autant à l'égard des tiers, des pouvoirs les plus étendus sur le patrimoine fiduciaire et en cas de contestation d'un tiers, il lui appartient de démontrer que ce dernier connaissait la limitation des pouvoirs du fiduciaire. Le législateur a circonscrit les droits des tiers créanciers sur ce patrimoine et exclut formellement toute action des créanciers du constituant et des créanciers du fiduciaire sur le patrimoine fiduciaire, à l'exception de quelques situations clairement définies.

2106. Il convient de noter que la France n'a pas ratifié la convention de la Haye du 1er juillet 1985 relative à la loi applicable au trust et à sa reconnaissance. L'arrêté 6-2 du règlement intérieur national de la profession d'avocat (décision du 12 juillet 2007 portant adoption du règlement intérieur national (RIN) de la profession d'avocat, article 21-1 de la loi du 31 décembre 1971 modifiée) mentionne, parmi les missions de l'avocat, la possibilité d'exercer des missions pour le compte de personnes physiques ou morales agissant sous forme ou pour le compte de fonds fiduciaires ou de tout instrument de gestion d'un patrimoine d'affectation. L'article L.561-3 f) soumet les avocats à des obligations de LAB/CFT pour ce qui est de la constitution, gestion ou direction de fiducies, régies par les articles 2011 à 2031 du code civil ou de droit étranger, ou de toute autre structure similaire.

2107. Pour rappel, les institutions ou entreprises qui gèrent à titre professionnel des trusts étrangers en France ou depuis la France sont soumis aux dispositions de la LAB/CFT, sans considération du lieu de situation des actifs du trust ou de l'ordre juridique dans lequel le trust a été constitué (cf. sections 3 et 4 du rapport).

Mesures pour empêcher l'utilisation illicite de la fiducie (C.34.1)

2108. *Description des mesures.* L'article 2020 du Code civil prévoit la création d'un registre des fiducies. Le décret 2010-219 du 2 mars 2010 porte création du « registre national des fiducies ». L'article 1er du décret prévoit que le traitement automatisé de données afférant aux fiducies « a pour finalité de centraliser les informations relatives aux contrats de fiducie nécessaires pour faciliter les contrôles permettant la lutte contre l'évasion fiscale, le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ».

2109. Le registre national des fiducies a vocation à collecter les données suivantes :

- nom, prénoms, adresse, date et lieu de naissance des personnes physiques ayant la qualité de constituant, de fiduciaire et, le cas échéant, des personnes physiques désignées dans le contrat de fiducie comme bénéficiaires ;
- dénomination sociale, numéro SIREN et adresse du siège social ou de l'établissement des personnes morales ayant la qualité de constituant, de fiduciaire et, le cas échéant, des personnes morales désignées dans le contrat de fiducie comme bénéficiaires ;
- date et numéro de l'enregistrement du contrat de fiducie et de ses avenants et identification du service des impôts auprès duquel la formalité a été accomplie ;
- le cas échéant, date d'accomplissement des formalités de la publicité foncière, numéro de publication et identification du service auprès duquel les formalités ont été accomplies.

2110. Les informations sont conservées dix ans après l'extinction du contrat de fiducie. Le registre national est actualisé au dernier jour ouvré de chaque trimestre civil. Il est alimenté à partir des déclarations au service des impôts. Lors de l'accomplissement de cette formalité, les agents des services fiscaux saisissent les informations nécessaires dans des applications informatiques (respectivement MOOREA et FIDJI). Ces informations, à l'instar de l'ensemble des actes faisant l'objet d'un enregistrement ou d'une publication, enrichissent la Base Nationale des Données Patrimoniales (BNDP). Les autorités précisent qu'un traitement automatisé a été mis en place afin de permettre l'alimentation du registre national des fiducies depuis la BNDP. Les données sont ainsi « rentrées » automatiquement dans le registre par une extraction de l'ensemble des contrats de fiducie et leurs éventuels avenants figurant dans la BNDP.

2111. Sont autorisés à accéder aux données mentionnées à l'article 2 les agents de la direction générale des finances publiques chargés de la mise en œuvre du traitement individuellement désignés et spécialement habilités à cette fin. Sont destinataires des informations faisant l'objet du traitement, pour l'exercice des missions qui leur sont confiées, le juge d'instruction, le procureur de la République, les officiers de police judiciaire, les agents des douanes mentionnés à l'article 28-1 du code de procédure pénale, les agents de Tracfin et les agents habilités de la direction générale des finances publiques chargés du contrôle et du recouvrement en matière fiscale. Les consultations du traitement automatisé aux fins d'accéder aux données traitées font l'objet d'un enregistrement comprenant l'identification du consultant, la date, l'heure et l'objet de la consultation. Ces informations sont conservées pendant un délai de trois ans. Le droit d'accès et le droit de rectification s'exercent auprès du service des impôts auprès duquel le contrat de fiducie a été enregistré.

2112. L'activité fiduciaire des avocats est spécifiquement encadrée. A ce titre, le Règlement Intérieur National de la profession d'avocats, par ajout d'un nouvel article 6.2.1 intitulé "l'activité de fiducie", prévoit des dispositions spécifiques applicables à l'avocat fiduciaire. L'avocat exerçant une activité de fiducie reste soumis à son secret professionnel, mais doit prendre toutes dispositions permettant aux autorités judiciaires, administratives et ordinaires d'effectuer les contrôles et vérifications prévus par la loi et les règlements en ce domaine sans qu'il soit porté atteinte au secret professionnel et à la confidentialité des correspondances attachés aux autres activités de son cabinet et à ceux qui y exercent. Il convient de préciser que les CARPA n'ont pas vocation à recevoir les fonds issus de cette activité. Enfin, la loi prévoit que les avocats doivent faire leurs déclarations de soupçon directement à Tracfin lorsqu'ils agissent en qualité de fiduciaire (cf. dernier alinéa de l'article L.561-17 du CMF).

2113. *Conclusion.* La fiducie met en relation trois acteurs : le « constituant », le « fiduciaire » (qui est soit une banque, soit une assurance, soit un avocat) et le bénéficiaire final (qui peut être la même personne que le constituant). Le montage d'une fiducie permet de faire transiter légalement l'argent du patrimoine du constituant vers un patrimoine d'affectation. De plus, le montage de « fiducies en chaîne », légalement possible en France, pourrait compliquer le travail des enquêteurs d'identification du bénéficiaire final. La fiducie fait ainsi office d'écran entre le patrimoine et son détenteur effectif : les biens transférés dans un patrimoine fiduciaire sortent du patrimoine de la personne mise en cause et peuvent donc échapper à toute saisie ou confiscation (puisque les biens n'appartiennent plus au condamné). Toutefois, afin de limiter les risques inhérents à cette structure juridique, la loi instituant la fiducie a encadré ce dispositif par quatre mécanismes:

- l'obligation de mentionner, à peine de nullité du contrat, l'identité du ou des bénéficiaires dans le contrat de fiducie ou à défaut les règles permettant leur désignation. Néanmoins, si le registre national des fiducies renseigne les informations concernant le bénéficiaire de la fiducie, il ne permet pas dans tous les cas d'avoir accès aux informations concernant le bénéficiaire effectif de la fiducie, tel qu'entendu par le GAFI (la personne qui possède ou contrôle le client), notamment lorsque le bénéficiaire est une personne morale ou une structure juridique (cf. supra la notion de « fiducies en chaîne ») ;
- la mise en place de mesures destinées à assurer la publicité des fiducies et la reconnaissance d'un droit de communication élargi au profit des autorités de contrôle, fiscales et judiciaires, afin de garantir la transparence du mécanisme. Le registre national des fiducies contribue à cet effort de publicité même si les informations en matière de propriété et de contrôle de la fiducie n'ont pas vocation à figurer au registre mais doivent être en possession des fiduciaires dûment identifiés dans ledit registre;

- la limitation de l'exercice de la fonction de fiduciaire à certaines professions : avocats (à la suite de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie) et organismes financiers réglementés, tels que les établissements de crédit, les entreprises d'investissement ou les entreprises d'assurance toutes soumises au dispositif de LAB/CFT ;
- le but d'empêcher la constitution d'une fiducie dans le seul but d'échapper aux obligations fiscales. Dans ce cadre, pour les impôts directs, les résultats de la fiducie sont imposés sur le patrimoine du constituant pendant la durée du contrat de fiducie et tant que les biens n'auront pas été transmis à un bénéficiaire. Seuls les impôts liés à l'activité du fiduciaire sont payés par celui-ci.

2114. Au moment de la visite sur place, les autorités dénombreaient la création de seulement quatre fiducies de droit français. Les autorités expliquent ce nombre limité par la nouveauté de ce régime d'affectation du patrimoine et un temps nécessaire pour son intégration dans le paysage juridique français. De plus, le droit de la fiducie en France est très encadré, plus que celui de constructions juridiques équivalentes à l'étranger, ce qui en diminuerait son attractivité. L'extension de l'activité de fiduciaire aux avocats pourrait modifier cet état de fait.

2115. La France a pris des mesures satisfaisantes visant à encadrer le risque d'utilisation des fiducies à des fins de blanchiment de capitaux et de financement de terrorisme, dont, au premier chef, la création d'un registre des fiducies. Le critère 34.1 est rempli.

Aptitude des autorités d'obtenir en temps opportun des informations adéquates, pertinentes et à jour sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle des personnes morales (C.34.2)

2116. Comme indiqué précédemment, les autorités compétentes sont destinataires des informations figurant au registre national des fiducies, même si ce dernier n'a pas vocation à reprendre les informations en matière de propriété et de contrôle de la fiducie. La tenue du registre facilite et oriente leurs recherches et participe à l'efficacité des poursuites. Le critère 34.2 est rempli.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 34 et appréciation de la conformité globale

2117. En créant la fiducie, la France a mis en place une série de mécanismes visant à encadrer les risques inhérents à cette structure juridique. La création d'un registre national des fiducies est une initiative très importante qui impose un niveau de transparence satisfaisant, même si l'information portant sur le bénéficiaire effectif n'apparaît pas systématiquement dans ledit registre. Il est par contre trop tôt pour apprécier l'effectivité du régime en place.

Élément complémentaire (C.34.3)

2118. Aucune information n'a été communiquée par les autorités.

5.2.2 Recommandations et Commentaires

2119. Les autorités françaises devraient s'assurer que les mécanismes qui encadrent l'activité de fiducie en France sont mis en place effectivement et accompagner l'extension de l'activité de fiduciaire aux avocats.

5.2.3 Conformité avec la Recommandation 34

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R.34	LC	<ul style="list-style-type: none"> Le régime juridique mis en place pour encadrer le risque d'utilisation des fiducies à des fins de blanchiment de capitaux et de financement de terrorisme est satisfaisant mais trop récent pour en apprécier l'effectivité.

5.3 Organismes à but non lucratif (RS.VIII)

5.3.1 Description et Analyse

Général

2120. Le secteur à but non lucratif en France est composé essentiellement d'associations d'une part, ou de fondations d'autre part. Ces deux formes d'organismes à but non lucratif sont soumises à une législation et à une réglementation spécifiques.

2121. La France a fait le choix de ne pas adopter un cadre réglementaire de surveillance et de contrôle du secteur à but non lucratif dédié exclusivement à la lutte contre le terrorisme et son financement. Au contraire, les autorités ont adopté une approche à deux niveaux, à savoir (1) encourager et favoriser une plus grande transparence financière du secteur et (2) déployer une surveillance ciblée de ce dernier eu égard à son exposition aux activités terroristes, y compris leur financement.

Définition et fonctionnement des associations

2122. La loi du 1er juillet 1901 et son décret d'application du 16 août 1901, qui sont les deux principaux textes qui régissent les associations, ont eu essentiellement pour objet d'organiser l'exercice d'une liberté publique et non de créer une structure juridique. La liberté d'association fait partie des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République garantis par le préambule de la Constitution de 1946 auquel renvoie la Constitution de 1958. Elle a donc une valeur constitutionnelle reconnue par le Conseil constitutionnel aux termes de sa décision du 16 juillet 1971.

2123. Le principe de liberté d'association signifie, sauf exception, que: (1) tout individu est libre de constituer une association. Cela implique que le principe de la création d'une association n'a pas à être subordonné à une autorisation administrative préalable même si l'octroi de la personnalité juridique, donc la reconnaissance de l'association en tant que telle, peut au contraire l'être; (2) tout individu est libre d'adhérer à une association. Inversement, tout individu est libre de ne pas adhérer à une association ou de s'en retirer à tout moment.

2124. Une association est une convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que celui de partager des bénéfices. La loi du 1^{er} juillet 1901 a consacré l'existence en droit français de trois catégories d'associations: (1) les associations non déclarées, (2) les associations déclarées simples et (3) les associations déclarées reconnues d'utilité publique.

Associations non déclarées	L'article 2 de la loi du 1er juillet 1901 dispose que « les associations pourront se former librement sans autorisation ni déclaration préalable, mais elles ne jouiront de la capacité juridique que si elles se sont conformées aux dispositions de l'article 5 [déclaration en préfecture ou sous-préfecture] ». De fait, les associations ne disposent d'aucune capacité juridique. En particulier, elles ne peuvent ester en justice, contracter en leur nom, recevoir un don, un legs ou une subvention publique et leurs biens éventuels restent la propriété indivise des membres. En conséquence, il convient de souligner que les associations ne peuvent avoir une vie juridique autonome, distincte de leurs membres dans leurs rapports avec les tiers. Un membre-personne physique doit toujours se substituer à elles pour l'exercice de tout rapport juridique avec l'extérieur. Il convient néanmoins de noter que toutes les associations (y compris les associations non déclarées) peuvent demander à leurs membres de verser une cotisation. Le montant est librement déterminé mais il ne doit pas être excessif sous peine d'être requalifié de donation par les tribunaux.
Associations déclarées simples	Parmi les associations déclarées, les associations « simples » bénéficient d'une personnalité juridique réduite (incapacité à recevoir des donations entre vifs ou des legs – immeubles strictement limités à l'objet social).
Associations déclarées reconnues d'utilité publique	Les associations « reconnues d'utilité publique » bénéficient au contraire d'une personnalité juridique complète, qui leur permet notamment de posséder des immeubles et recevoir des fonds sous forme de dons ou de legs. Pour être reconnue d'utilité publique, l'association doit avoir une ancienneté de 3 ans, un budget annuel équivalent à 50 000 euros et répondre à des critères démontrant, sa capacité à rassembler (200 membres minimum) autour d'un projet d'utilité publique, le rayonnement significatif d'une activité dépassant un cadre simplement local et non limitée à un cercle restreint de personnes, l'autonomie de gestion, un fonctionnement démocratique et une transparence financière. Elle doit se doter de statuts conformes à des statuts-type, approuvés par le Conseil d'État, garantissant le respect de ces critères. La qualité « RUP » est octroyée ou retirée par l'autorité administrative par décret en Conseil d'État. Ont également la capacité de recevoir des libéralités les associations reconnues par l'administration comme ayant une activité exclusive d'assistance, bienfaisance, recherche médicale ou scientifique (article 6 de la loi du 1 ^{er} juillet 1901) ou comme pratiquant de manière exclusive l'exercice d'un culte (article 19 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État).

2125. A propos des associations non déclarées, les autorités précisent que ces entités n'ont aucune existence financière, ni aucune capacité d'effectuer des opérations financières en leur nom propre (ce nom n'existant d'ailleurs pas) : aucune activité financière transitant par le système financier français ne peut être effectuée par une association de fait ; seules des associations déclarées ou des individus peuvent effectuer de telles opérations.

2126. En France, les associations occupent un secteur important de la vie publique de la société et participent activement à la vie démocratique. Si elles bénéficient également d'un certain nombre d'avantages fiscaux du fait de leur statut, elles concrétisent avant tout une liberté d'expression et de réunion. La France compte environ 1,5 million d'associations, 14 millions de bénévoles, et 1,9 million de salariés (à temps plein ou à temps partiel) dans le milieu associatif. Une majorité d'associations fonctionne

avec de petits budgets²⁷⁷ et repose sur le travail bénévole, tandis qu'il existe une forte concentration du budget associatif dans les grandes associations employeurs. Quant au secteur d'activité : environ 60 % des associations dédient leurs activités au sport, à la culture et aux loisirs, viennent ensuite les associations de type militant, puis les associations d'action sociale, de santé et d'éducation.

2127. Les données statistiques suivantes donnent un panorama des fondations en France en 2007 (source : enquête nationale menée par l'Observatoire de la Fondation de France auprès des fondations françaises):

Profil en 2007	
Nombre total de fondations	1 443 (hors Institut de France, toutes fondations confondues dont 583 fondations RUP et 267 fondations d'entreprises)
Part des fondations créées depuis 2000	32%
Secteurs d'intervention privilégiés (% de fondations par secteur)	27% action sociale 19% arts et culture 18% santé
Part des fondations créées par une ou plusieurs personnes physiques	57%
Part des fondations créées par une ou plusieurs entreprises	27%
Part des fondations distributrices de fonds	65%
Part des fondations effectuant plus de 10 millions d'euros de dépenses annuelles	6%
Poids économique en 2005	
Montant total des dépenses en 2005	3 727 604 440 euros
Montant total des actifs en 2005	9 444 574 710 euros
Nombre total de salariés en 2005	55 462
Concentration des dépenses	-46% des fondations réalisent 0,26% des dépenses totales - 6% des fondations réalisent 79,79% des dépenses totales
Pôles principaux de dépenses	48% pour la santé 31% pour l'action sociale 6% pour les arts et la culture

²⁷⁷ La plupart des associations fonctionnent avec un petit budget puisque 1/5e d'entre elles disposent d'un budget inférieur à 1000 euros annuels.

Encadrement des associations

2128. Lors de la création d'une association, les membres (sociétaires) apportent leurs connaissances ou leur activité. À cet égard, l'article 1er de la loi de 1901 exige que la mise en commun des connaissances ou des activités soit permanente, ce qui permet de distinguer l'association de la simple réunion. Le but non lucratif des associations n'implique pas pour elles l'interdiction d'exercer une activité économique. En effet, certaines associations du type « loi 1901 » sont rapidement apparues comme ayant une activité économique avérée générant des fonds importants, par exemple les associations culturelles, les centres de formation professionnelle, les clubs de sport. Afin de prendre en compte cette spécificité, et ainsi organiser le contrôle de la gestion de ces associations, la loi du 1er mars 1984 et son décret d'application du 1er mars 1985 imposent aux personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une activité économique importante d'établir des comptes annuels et d'en assurer la publicité. En outre, ces structures sont tenues de désigner un commissaire aux comptes qui a l'obligation de révéler au procureur de la République tout fait de nature à compromettre la continuité de l'exploitation de la personne morale et tout fait délictueux dont il aurait connaissance dans l'exercice de ses fonctions. La désignation d'un commissaire aux comptes est obligatoire dans les cas suivants : (1) l'association exerce une activité économique et remplit au moins deux des trois critères suivants: 50 salariés, 310 000 euros de chiffre d'affaires ou 155 000 euros pour le total du bilan ; (2) l'association reçoit des subventions publiques dont le montant global par année dépasse 153 000 euros ou des dons d'un même montant.

2129. En outre, les associations qui lancent des campagnes nationales d'appels à la générosité publique (loi n°91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentations en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique) sont soumises à déclaration préalable en préfecture et doivent tenir un compte d'emploi des ressources (CER), intégré à l'annexe de leurs comptes annuels, et conforme au règlement n°2008-12 du 7 mai 2008 du comité de la réglementation comptable, approuvé par arrêté du 11 décembre 2008. Le CER doit être publié avec les comptes annuels au journal officiel si les dons annuellement perçus sont égaux ou supérieurs à 153 000 euros. Le CER est soumis au contrôle de la Cour des comptes et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS). Par ailleurs un contrôle particulier s'applique aux associations exerçant une activité commerciale en vertu de l'instruction fiscale du 18 décembre 2006. Les associations à but non lucratif ne sont soumises à l'impôt que si elles réalisent des opérations comparables aux sociétés commerciales ou si elles emploient des salariés.

2130. *Financement.* Outre des ressources susceptibles de provenir d'une activité économique, les associations déclarées ou reconnues d'utilité publique peuvent percevoir des cotisations de leurs membres même si une telle démarche n'est pas obligatoire. Le montant de la cotisation pour une association déclarée non reconnue d'utilité publique ne doit toutefois pas être trop élevé sous peine d'être considéré comme une libéralité (don) et de ce fait annulé car une association de ce type n'est pas habilitée à recevoir des fonds par ce biais. L'association peut également bénéficier d'autres ressources résultant de ses propres activités. Enfin, une association déclarée et/ou reconnue d'utilité publique peut également recevoir un financement public sous forme de subvention de l'État ou d'une collectivité locale. Cette subvention s'analysant comme une décision administrative individuelle, elle entre dans le champ de compétence des juridictions administratives en ce qui concerne le contrôle de légalité de la décision. L'octroi d'une telle subvention implique un droit de contrôle par la collectivité sollicitée (descriptif d'activité, budget prévisionnel, pièces comptables, justificatifs de dépenses, ...) qui s'effectue à deux niveaux : une première fois lorsque la demande de subvention est formulée et une seconde lorsqu'il est rendu compte de l'usage effectif des fonds. Dans un souci de transparence de l'emploi des fonds publics, la loi du 1er mars 1984 impose aux associations qui reçoivent annuellement plus de 153 000 euros de subvention de la part d'une collectivité publique la tenue d'un bilan comptable, d'un compte de résultat et d'une annexe, le tout sous le contrôle d'un commissaire aux comptes (art. L 612-4 du Code de commerce). Lorsque la subvention est supérieure

ou égale à 23 000 euros une convention doit être passée avec l'autorité publique qui subventionne. Lorsque l'association reçoit plus un montant annuel de subvention égal ou supérieur à 153 000 euros, elle est tenue de publier ses comptes annuels certifiés (bilan, compte de résultat, annexe dont éventuellement le CER) et le rapport du commissaire aux comptes au journal officiel.

Définition et fonctionnement des fondations

2131. En droit français, le terme fondation peut avoir deux sens : (1) acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif; (2) personne morale résultant d'un acte de droit privé entre une ou plusieurs personnes. Le mot "fondation" désigne à la fois la convention qui consacre la naissance de l'organisme qui porte ce nom, et la personne juridique qui naît de l'acte en question.

2132. Le droit des fondations s'est élaboré, au moins jusqu'à la loi du 23 juillet 1987 relative au mécénat, pratiquement sans support législatif. La loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ne concerne pas les fondations qui bénéficient, de fait, d'un régime particulier longtemps réglementé par la seule jurisprudence du Conseil d'État bien que le poids économique du secteur privé non lucratif en France (plus de 30 milliards d'euros) soit pour une large part le fait des fondations. La loi du 23 juillet 1987 a donné une définition légale de la fondation et la loi du 4 juillet 1990 a institué un régime juridique minimum applicable aux fondations d'entreprise.

2133. La législation française distingue plusieurs types de fondations. Les deux formes les plus répandues sont les fondations reconnues d'utilité publique et les fondations d'entreprise. La reconnaissance de l'"utilité publique" par décret du Premier ministre, permet à la fondation de jouir de la personnalité morale, elle peut alors accomplir tous les actes de la vie civile qui ne sont pas en contradiction avec l'objet qu'elle poursuit. Elle peut posséder d'autres immeubles que ceux qui sont nécessaires au but pour lequel elle a été créée. Elle est administrée par un Conseil d'administration dans les conditions prévues par ses statuts. Elle fonctionne grâce aux dons et libéralités, aux subventions qu'elle peut éventuellement recevoir des pouvoirs publics et des produits des rétributions qu'elle reçoit en compensation des services rendus.

2134. La "*Fondation d'entreprise*" est quelquefois qualifiée de société sans actionnaires. Elle est créée à l'initiative d'une ou plusieurs entreprises pour la réalisation d'une œuvre d'intérêt général, elle est autorisée par arrêté préfectoral et ne jouit de la capacité juridique qu'à compter de la publication de cet arrêté au JO. Elle est administrée par un Conseil d'administration dans les conditions prévues par ses statuts. Elle fonctionne grâce aux cotisations des fondateurs, aux subventions qu'elle éventuellement recevoir des pouvoirs publics, et des produits des rétributions qu'elle reçoit en compensation des services rendus. Elle peut recevoir des dons manuels de la part des salariés de (des) l'entreprise(s) mais n'a pas la capacité à recevoir des libéralités (donations entre vifs ou legs).

2135. *Contrôles.* Le contrôle des fondations s'exerce à deux niveaux :

- dès la création de la fondation : le Conseil d'État, appelé à donner son avis sur projet de décret et les statuts, comme avant lui le ministre de l'intérieur chargé d'instruire la procédure, en lien avec le (les) ministère(s) chargés de la tutelle technique, s'attache à vérifier le projet de statuts qui doit non seulement être conforme au statut type mais doit également remplir les conditions de validité de la fondation : volonté initiale des fondateurs, caractère d'utilité publique du but poursuivi, dotation suffisante affectée de manière irrévocable dont les revenus doivent permettre la réalisation de l'œuvre. De ce contrôle dépend la reconnaissance, par le Gouvernement, du caractère d'utilité publique de la fondation. Cette décision du Gouvernement, qui constitue le

véritable acte de naissance de la fondation, est une décision régalienne de la puissance publique car il convient de souligner que la création d'une fondation doit être autorisée. Il n'existe pas, en effet, en France de liberté de créer une fondation comme cela existe pour les associations. Cette décision de reconnaissance est le gage du sérieux et de la légitimité du projet, ouvrant droit à des avantages, notamment fiscaux ;

- Pendant le fonctionnement de la fondation : en droit français, les fondations reconnues d'utilité publique sont astreintes à déclaration préalable pour accepter les dons et legs faits à leur attention. La tutelle administrative, relevant du préfet, est un contrôle sur la gestion patrimoniale de l'organisme (emprunt, hypothèque, aliénation de la dotation, bail emphytéotique...). S'agissant plus particulièrement des collectes de fonds auprès du public, les fondations, comme toutes autres organisations souhaitant collecter des fonds par ce biais, doivent en faire la déclaration préalable (principe et modalités de l'opération envisagée) auprès de l'autorité administrative (préfet). Cet appel au financement public implique aussi un contrôle par la Cour des comptes et l'Inspection générale des affaires sociales (vérification des dépenses, contrôle comptable, identification des bénéficiaires...). Enfin, les fondations d'utilité publique sont contrôlées « de l'intérieur » dans la mesure où un ou plusieurs représentants de l'État siègent de droit au conseil d'administration de l'institution, soit comme membre de droit, soit comme commissaire du Gouvernement.

Autorités compétentes

2136. Le ministère de l'intérieur, de l'outre mer et des collectivités territoriales, en particulier la sous-direction des libertés publiques, est chargé de l'application et de l'évolution de la législation concernant la vie associative et assure le contrôle des associations et fondations reconnues d'utilité publique. Plus généralement, l'analyse du risque terroriste est principalement du ressort des services spécialisés (services de renseignements notamment), ainsi que de l'ensemble des services de l'État (services de police judiciaire, de police locale et unités de gendarmerie, douanes, etc.). Enfin, et comme vu précédemment, les institutions financières sont tenues de porter à la connaissance de Tracfin, toute opération ayant éveillé leur soupçon pour d'éventuels liens avec une activité terroriste ou son financement.

Examen de l'adéquation de leurs lois et réglementations relatives aux organismes à but non lucratif (C.VIII.1)

2137. *Examen de l'adéquation des lois et réglementations.* La France a conduit en 2005 un examen de l'utilisation en France du secteur des organismes à but non lucratif à des fins de financement de terrorisme. Ces travaux ont été partagés avec le GAFI dans le cadre d'un document confidentiel. Ce document présente le régime juridique applicable aux organismes à but non lucratif, procure des statistiques illustrant la taille et la structure du secteur et propose des cas typologiques. Le document n'analyse pas en tant que telle l'adéquation du cadre réglementaire (existant à l'époque) au risque de financement de terrorisme auquel est exposé ce secteur.

2138. *Examen et connaissance du secteur à but non lucratif – transparence financière.* Entre 2005 et 2010, la France a élaboré un corpus de textes législatifs et réglementaires (ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005, loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009, arrêté du 29 décembre 2009, décret du 20 avril 2010) tendant à harmoniser et normaliser les obligations comptables imposées aux associations et fondations, à améliorer le contrôle de la Cour des Comptes sur l'utilisation des dons issus de la générosité publique et à prévoir des sanctions fiscales dans l'hypothèse d'une utilisation non conforme à l'intérêt général de ces dons. Même si ces dispositions législatives et réglementaires n'ont pas été adoptées pour répondre au risque de financement de terrorisme dans ce secteur, elles participent à instaurer une plus grande

transparence financière des organismes à but non lucratif et contribuent de fait à une meilleure connaissance de ces derniers et de leurs modes de financement (notamment à des fins de ciblage ultérieur par les services de renseignements).

2139. Examen et connaissance du secteur à but non lucratif – surveillance des autorités compétentes, y compris des services de renseignements. Des efforts d'une autre nature contribuent à mieux connaître ce secteur. Les autorités travaillent en effet de manière plus permanente à identifier les types d'associations qui pourraient être utilisées abusivement, du fait de leurs activités ou caractéristiques, à des fins de financement de terrorisme. Les associations sont ainsi soumises à une série de contrôles opérés en particulier par la DCRI ainsi que les renseignements de la Préfecture de police de Paris, qui assurent un contrôle et une surveillance, notamment en fonction des membres qui pourraient être suspectés d'activités ou de soutien à une organisation radicale ou terroriste. Le travail des autorités compétentes consiste donc à déployer des moyens visant à la prévention, l'identification et la répression de possibles activités criminelles impliquant des organisations terroristes, y compris de type associatif. Les autorités indiquent, que du fait de ces suivis rapprochés et fréquents, elles entretiennent une bonne connaissance des milieux associatifs à risque. La création des fondations faisant l'objet d'une autorisation préalable des autorités et leur fonctionnement étant sujet à des contrôles relativement stricts, elles sont généralement mieux connues des autorités.

2140. *Examen et connaissance du secteur associatif – outil spécifique d'analyse qualitative et quantitative.* A été créé le Répertoire National des Associations - RNA (*cf. infra*) en octobre 2009, afin entre autres de renforcer d'une part l'application des textes sur les obligations des associations et les contrôles exercés par les autorités, et d'autre part une meilleure connaissance du vaste secteur associatif français. Les autorités soulignent que le RNA a été conçu comme directement accessible à l'ensemble des autorités dont l'action nécessite une bonne connaissance du secteur (*cf. infra*). Les fondations ne figurent pas au RNA (*cf. infra*).

2141. *Réexamens réguliers de l'exposition du secteur associatif au risque de financement du terrorisme.* A la connaissance des évaluateurs, la France n'a pas conduit d'examen spécifiques périodiques sur la situation des organismes à but non lucratif au regard des risques de financement de terrorisme sur le modèle de celui de 2005. Par contre, sur la base des informations collectées par les services de renseignements, les autorités sont à même de redéfinir périodiquement la surveillance et le ciblage des personnes et entités (y compris les organismes à but non lucratif) exposées à un risque de financement du terrorisme.

2142. *Conclusion.* Les autorités françaises conçoivent leur analyse et contrôle du secteur associatif et de ses possibles perméabilités au risque de financement du terrorisme comme reposant sur plusieurs moyens d'actions complémentaires présentés ci-dessus. La France indique avoir fait le choix d'une surveillance ciblée de son secteur associatif et non indifférenciée compte tenu du nombre d'entités concernées (1,5 millions d'associations) et de la grande diversité de ce secteur. Cette prévention/identification des risques, en amont, vise aussi à permettre une action, en aval, en matière de renseignement et de répression.

2143. Ces dernières années, la France a renforcé ses capacités d'analyse et de connaissance de son secteur associatif. En ceci, la création du Répertoire National des Associations permettra de dégager des données chiffrées plus fiables et à jour sur ce secteur (un arrêté du 14 octobre 2009 a autorisé la création du RNA, sa mise en œuvre n'a pas pu être évaluée dans le cadre de ce rapport). L'approche des autorités françaises à savoir un travail législatif d'encadrement soutenu sur le terrain par une action des services de renseignements permet d'assurer un certain suivi du secteur associatif au regard du risque de financement de terrorisme. Les évaluateurs ont pris note de l'examen conduit par les autorités françaises en 2005 mais

constatent que ces dernières n'ont pas procédé à un réexamen de l'exposition du secteur associatif au risque de financement du terrorisme depuis. A ce titre, le critère VIII.1 est imparfaitement rempli.

Mesures de protection contre une utilisation abusive à des fins de financement du terrorisme (C.VIII.2)

2144. Les autorités n'ont pas mené de campagnes de sensibilisation auprès du secteur à but non lucratif sur le risque d'utilisation de ce secteur à des fins de financement du terrorisme.

2145. Des mesures ont été prises pour promouvoir la transparence et l'intégrité dans la gestion des associations et des fondations (cf. supra). Ces mesures ont été mises en place dans un souci de transparence de l'emploi des fonds publics, de lutte contre la corruption ou en vue de promouvoir la confiance du public dans l'administration et la gestion des organismes à but non lucratif. De tels objectifs, qui n'ont pas été pensés particulièrement à des fins de protection du secteur associatif contre une utilisation abusive à des fins de financement du terrorisme peuvent néanmoins y contribuer.

2146. En raison d'un manque de sensibilisation du secteur associatif sur le risque d'utilisation qu'il encourt à des fins de financement du terrorisme, le critère VIII.2 est imparfaitement rempli.

Mesure de soutien à la surveillance et au contrôle des organisations à but non lucratif (C.VIII.3)

2147. Comme vu précédemment, les changements législatifs intervenus pour encadrer le fonctionnement des associations et des fondations (notamment au niveau financier) ont concouru à renforcer la vigilance à leur égard ainsi que les contrôles, notamment dans leur maniement de fonds (encadrement strict des dons, réglementation des associations ayant une activité économique et des associations recevant des subventions des collectes publiques, réglementation des fondations collectant des fonds, des fondations reconnues d'utilité publique et des fondations d'entreprise). Par exemple, le décret n°2009-540 du 14 mai 2009 portant sur les obligations des associations et des fondations relatives à leur publicité de leurs comptes annuels les oblige à assurer la publicité de ces comptes et du rapport du commissaire aux comptes sur la liste Internet de la Direction des Journaux Officiels. Ces contrôles ont vocation à s'appliquer aux associations et fondations qui disposent d'importantes ressources financières. Un grand nombre d'entre elles mènent également des activités internationales. Les évaluateurs ont noté que de fait, les associations de petite taille, les plus nombreuses, sans envergure financière, échappent à toute forme de contrôle financier systématique.

2148. Les autorités françaises ont envisagé de mettre en place un système de supervision du secteur associatif. Au terme de leur réflexion, elles ont considéré qu'une telle approche n'était pas appropriée ou même réaliste compte tenu du statut de ces associations (du caractère intangible du principe de liberté d'association et de leur rôle dans la société) mais aussi de leur nombre et de leur diversité. Les autorités ont expliqué que l'expérience a montré que la détection de liens financiers entre le terrorisme et les associations à but non lucratif en France s'appuie sur une connaissance préalable des personnes impliquées ou des objectifs déclarés des associations (à caractère ethnique et religieux). Dans ces circonstances, il a été jugé qu'une approche basée sur la surveillance par les services de renseignements et de la police était plus appropriée pour traiter ce type de menace. Ce travail de terrain, qui a été expliqué aux évaluateurs, est primordial même s'il n'est pas quantifiable par définition. Le critère VIII.3 est rempli.

Obligation de conserver les informations relatives à l'objet et au but de l'activité et à l'identité des dirigeants (C.VIII.3.1)

2149. Les informations relatives à l'objet et au but de l'activité et à l'identité des dirigeants sont contenues dans la déclaration préalable à la constitution de l'association, puis dans les déclarations

ultérieures de modification, enregistrées auprès de la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où l'association aura son siège social.

2150. La déclaration en préfecture doit contenir « le titre et l'objet de l'association, le siège de ses établissements et les noms, professions et domiciles et nationalités de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration » (article 5 de la loi du 1er juillet 1901). Un exemplaire des statuts de l'association est joint à la déclaration. Les statuts déposés comportent obligatoirement : le siège social, lieu où est consultable le registre spécial, portant relevé des décisions importantes (choix des dirigeants, délégations de pouvoirs...) ; le but, ou objet, de l'association ; et les moyens mis en œuvre (entre autres la collecte de fonds). En cas de modifications apportées ultérieurement à la déclaration, « les associations sont tenues de faire connaître, dans les trois mois, tous les changements survenus dans leur administration, ainsi que toutes les modifications apportées à leurs statuts » (article 5 de la loi du 1er juillet 1901). Les manquements à ces dispositions sont sanctionnés par une amende pénale, prévue à l'article 8 de la loi du 1er juillet 1901. Cependant l'association n'est pas tenue de les publier au journal officiel. L'accès à ces informations se fait auprès de la préfecture ou des organismes à but non lucratif eux-mêmes. L'accès à ces informations a vocation à se faire via le Répertoire National des Associations également (cf. CVIII.3.3). En pratique, le répertoire national des associations n'est librement accessible qu'aux agents des administrations raccordées au réseau AdEr (administration en réseau). Toutefois, les documents numérisés peuvent être communiqués à toute personne en faisant la demande à la préfecture ou à la sous-préfecture du siège de l'association concernée.

2151. Les fondations reconnues d'utilité publique (RUP) doivent se doter de statuts conformes à des statuts types (ST) approuvés par le Conseil d'État. Elles font notamment figurer dans les statuts, la liste des membres du conseil d'administration, l'identité, la nationalité, la date de naissance, la profession et le domicile des fondateurs, et des personnalités appelées à être cooptées. Ces informations sont conservées à la préfecture du siège de la fondation et au ministère de l'intérieur pour les dossiers de création, de modification et les documents comptables des trois dernières années. L'État exerce donc un contrôle a priori sur la création et la composition de ces fondations. Le critère VIII.3.1 est rempli.

Mesures visant à sanctionner la violation des règles de surveillance par les ONL ou les personnes agissant pour leur compte (C.VIII.3.2)

2152. *Disparition d'une association.* L'association peut disparaître à la suite d'une dissolution volontaire (par décision spéciale ou stipulation statutaire), du fait d'une disposition légale mais aussi à titre de sanction judiciaire ou administrative. Le principe de la dissolution comme sanction d'un parti politique poursuivant un but contraire à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme a été admis par la Cour européenne (cf. l'arrêt de la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme relatif au Parti turc islamiste REFAH).

2153. *Sanctions judiciaires applicables aux associations.* La loi du 1er juillet 1901 prévoit la nullité des associations fondées sur une cause ou un objet illicite, contraire aux lois et aux bonnes mœurs ou ayant pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du Gouvernement. La nullité est prononcée par le tribunal de grande instance, soit à la requête de toute personne intéressée, soit à la demande du ministère public. Pour prononcer la dissolution, le tribunal ne considère pas seulement l'objet figurant dans les statuts, mais également celui réellement poursuivi par l'association. Il n'est pas nécessaire que des actes prohibés aient été commis. Il s'agit d'une procédure civile. Cette procédure de dissolution de l'association en tant que personne morale est indépendante d'éventuelles poursuites pénales diligentées contre les membres ou dirigeants de l'association en tant que personnes physiques, voire contre la personne morale elle-même dont la dissolution peut également être prononcée à titre de sanction pénale

lorsque, dans les cas prévus par la loi ou le règlement, des infractions ont été commises pour leur compte par leurs organes ou représentants (art. 121-2 du Code pénal).

2154. *Sanctions administratives applicables aux associations.* La loi du 10 janvier 1936 permet la dissolution par décret en Conseil des ministres des groupes de combat et milices privées constitués en associations, déclarées ou non, qui invitent à des manifestations armées dans la rue, sont organisées en groupes de combat et milices privées, appellent à la discrimination, à la haine ou à la violence raciales, ou se livrent, sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger. La reconstitution d'une association ou d'un groupe dissout constitue également une infraction pénale. Ce type de mesure a été déjà pris par le passé à l'encontre d'un mouvement extrémiste.

2155. *Sanctions applicables aux fondations.* Le non-respect des obligations imposées aux fondations peut conduire au retrait par l'État de la reconnaissance de l'utilité publique, donc la disparition de la fondation en tant que telle.

2156. Il convient de souligner que la responsabilité pénale des associations en tant que personnes morales peut être engagée si des actes de terrorisme ou de financement du terrorisme ont été commis pour leur compte par leurs organes ou représentants.

2157. Le contrôle exercé par les pouvoirs publics et en particulier par le ministère de l'intérieur et les préfetures a conduit à la prise de sanctions administratives entre 2008 et 2010 (essentiellement pour violences lors de manifestations sportives et manifestations d'idées racistes ou discriminatoires). Des dissolutions d'associations et un retrait de la reconnaissance d'utilité publique ont été prononcés. Par ailleurs, les autorités indiquent que lorsque le ministère de l'intérieur ou les préfetures relèvent un dysfonctionnement au sein d'une association, il saisit le juge judiciaire aux fins de prononcer la dissolution judiciaire de l'association pour justes motifs (inexécution de ses obligations par un associé, mésentente grave entre associé paralysant le fonctionnement de l'association, carence des organes de direction, etc.). Avant de recourir à la dissolution ou au retrait de la reconnaissance d'utilité publique, les autorités de tutelle peuvent également demander au juge de nommer un administrateur provisoire. Le critère VIII.3.2 est rempli.

Accréditation ou enregistrement (C.VIII.3.3)

2158. Le principe de la libre association implique que le créateur d'une association a la liberté de déclarer ou non l'association. Cependant si l'association veut avoir la personnalité juridique, elle doit déclarer préalablement l'association auprès de la préfecture. La déclaration en préfecture doit contenir « le titre et l'objet de l'association, le siège de ses établissements et les noms, professions et domiciles et nationalités de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration » (article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901). Par ailleurs, « un exemplaire des statuts est joint à la déclaration ». La préfecture doit donner « récépissé de [la déclaration] dans le délai de cinq jours » (article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901). Enfin, « l'association n'est rendue publique que par une insertion au Journal officiel, sur production de ce récépissé ». Par ailleurs, en cas de modifications apportées ultérieurement à la déclaration, « les associations sont tenues de faire connaître, dans les trois mois, tous les changements survenus dans leur administration, ainsi que toutes les modifications apportées à leurs statuts » (article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901). Les manquements à ces dispositions sont sanctionnés par une amende pénale, prévue à l'article 8 de la loi du 1^{er} juillet 1901.

2159. Une association peut avoir son siège social à l'étranger : « lorsque l'association aura son siège social à l'étranger, la déclaration préalable prévue à l'alinéa précédent sera faite à la préfecture du département où est situé le siège de son principal établissement » (article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901).

2160. Par ailleurs, il a été créé le Répertoire National des Associations (arrêté du 14 octobre 2009 - JORF du 24 octobre 2009), concernant les associations dont le siège est situé sur le territoire français. Au moment de la visite sur place, le R.N.A. était opérationnel dans les 97 départements métropolitains et ultramarins où s'applique le régime juridique de la loi 1901. Les autorités ont indiqué qu'au cours du second semestre 2010, le R.N.A. sera déployé en Polynésie française, à Wallis et Futuna et à Saint Pierre et Miquelon. La finalité de ce répertoire est de :

- faciliter l'application des textes législatifs et réglementaires relatifs aux obligations déclaratives des associations,
- simplifier et dématérialiser les procédures applicables aux associations,
- permettre la production de données statistiques générales et impersonnelles contribuant à la connaissance du monde associatif français.

2161. Le répertoire national des associations est directement accessible à tous les agents des administrations raccordées au réseau AdER (administration en réseau) via une consultation internet. Figurent dans ce répertoire des informations non nominatives relatives à chaque association, en particulier : titre, objet, siège social de l'association et adresse de ses établissements, durée, nature juridique de l'association, code d'objet social, date de publication au Journal officiel de la déclaration initiale. Sont également enregistrés dans le répertoire, sous forme de documents numérisés indexés sous le nom de l'association :

- d'une part, les pièces du dossier de déclaration remises par les représentants de l'association déclarante : les statuts de l'association ; la liste des personnes habilitées à représenter l'association contenant les informations nominatives de la déclaration (nom, prénom, profession, domicile, nationalité et fonction dans l'association) ; la liste des immeubles ; la liste des établissements de l'association (titre et adresse) ; pour les unions d'associations, la liste des associations qui les composent (titre, objet et siège) ; les extraits des délibérations de l'organe délibérant de l'association décidant de sa modification ou de sa dissolution ;
- d'autre part, les récépissés remis à l'association justifiant de l'accomplissement des déclarations requises par la réglementation en vigueur.

2162. L'arrêté du 14 octobre 2009 souligne que les informations enregistrées dans le répertoire national, seront conservées pendant une durée de trois ans, à compter de la date de dissolution de l'association. Il convient de noter l'existence de nombreux annuaires d'associations ou bases de données disponibles en ligne qui sont mis à la disposition du grand public par les associations elles-mêmes.

2163. Toutes les associations déclarées en France sont enregistrées dans le répertoire national des associations (par définition les associations de fait de le sont pas. Pour rappel, elles ne peuvent pas recevoir de dons ou de legs). Les autorités ont indiqué aux évaluateurs que les données relatives aux fondations reconnues d'utilité publiques et fondations d'entreprise seront intégrées au plus tard en 2011 au répertoire national des associations. Les données relatives aux fondations reconnues d'utilité publique sont à la disposition des autorités compétentes (ces informations sont conservées à la préfecture du siège de la

fondation et au ministère de l'intérieur pour les dossiers de création, de modification et les documents comptables des trois dernières années). Le critère VIII.3.3 est rempli.

Conservation des enregistrements de leurs transactions nationales et internationales (C.VIII.3.4)

2164. Les obligations de conservation des documents ne diffèrent pas en fonction de la nature des organismes à but non lucratif qui les détiennent mais en fonction de la nature des documents que l'association est tenue de conserver (factures, livres de comptabilité, talons de chèque...). Certains documents doivent être conservés durant toute la durée de la vie de l'organisme à but non lucratif (typiquement les statuts), d'autres pendant 10 ans (le droit commercial impose l'obligation de conservation pendant 10 ans des livres de commerce), d'autres pendant 6 ans (délai durant lequel les services fiscaux ont le droit de communication), etc.

2165. Les relevés de compte, virements, prélèvement, remise de chèque ou d'espèce, ainsi que les talons de chèque doivent être conservés pendant au moins cinq années. Ce délai correspond à celui de l'action civile. Ce délai peut être prolongé selon les cas de figure concernés. Il convient de signaler, qu'aux termes de l'article L-102B du livre des procédures fiscales, les livres, registres, documents ou pièces sur lesquels peuvent s'exercer les droits de communication, d'enquête et de contrôle de l'administration (y compris les relevés des transactions nationales et internationales) doivent être conservés pendant un délai de six ans à compter de la date de la dernière opération mentionnée sur les livres ou registres ou de la date à laquelle les documents ou pièces ont été établis.

2166. Ces documents peuvent faire l'objet d'une transmission soit à toute personne qui en ferait la demande, y compris à ses frais, soit aux autorités administratives ou judiciaires. Il convient de souligner que les associations reconnues d'utilité publique et les fondations sont soumises à un contrôle particulièrement strict s'agissant des opérations financières réalisées ou projetées. Ces dernières doivent publier des états financiers annuels présentant une ventilation détaillée de leurs recettes et de leurs dépenses. Concernant les fondations, sont identifiés les membres du conseil d'administration et du bureau. Les représentants de l'État y siègent soit comme membres de droit soit comme commissaire du gouvernement. Les mesures prises depuis 2005 dans un souci de transparence de l'emploi de l'argent public contribuent à vérifier notamment que l'utilisation des fonds se fait conformément à l'objet et au but de l'organisme à but non lucratif. Le critère VIII.3.4 est rempli.

Pouvoirs d'enquête et d'échange d'informations sur les organismes à but non lucratif (C.VIII. 4, C.VIII.4.1, C.VIII.4.2 et C.VIII.4.3)

2167. Les services de police judiciaire ont les mêmes pouvoirs d'investigation en matière d'enquêtes portant sur des organismes à but non lucratif que pour des sociétés commerciales (cf. section 2.6 du rapport). Ces services ont accès aux documents détenus par toute administration en charge de l'enregistrement des associations (préfectures), les services fiscaux ou les banques. Les rapports des chambres régionales des comptes peuvent servir également à l'enquête. Ils sont habilités à recevoir toute plainte y compris celle mettant en cause le dysfonctionnement d'une association. Les services de renseignements, qui exercent une action préventive à travers le suivi de certaines associations en fonction du profil de ses dirigeants, communiquent tous renseignements aux services judiciaires susceptibles de permettre des poursuites à l'encontre d'organismes à but non lucratif suspectés de financement du terrorisme. Les critères VIII.4, VIII.4.1, VIII.4.2 et VIII.4.3 sont remplis.

Points de contact et procédures pour répondre aux demandes internationales d'information concernant des organismes à but non lucratif (C.VIII.5)

2168. Toutes les règles relatives à la coopération internationale, tant au niveau de la CRF, de la police ou de la justice, sont pleinement applicables aux ONL, ce qui permet notamment, par les deux premiers canaux (CRF et police), des échanges d'informations, en droit commun comme en matière de financement du terrorisme. Le critère C.VIII.5 est rempli.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation spéciale VIII et appréciation de la conformité globale

2169. Le principe de libre association conduit à ce que les associations peuvent se constituer et se déclarer (si elles veulent bénéficier de la personnalité juridique) sans aucun contrôle préalable par les autorités. Si contrôle il y a, il se fait a posteriori. Cette situation est de nature à augmenter la vulnérabilité des organismes à but non lucratif face au risque d'utilisation à des fins de financement du terrorisme

2170. Les efforts de réglementation et de contrôle sur les associations à but non lucratif en France portent plutôt, comme mentionné en supra, sur le maintien de la confiance des donateurs, la lutte contre la corruption et la transparence dans l'utilisation des fonds publics. Ces dernières ne sont pas néanmoins destinées à s'appliquer à toutes les associations mais se veulent proportionnées à l'importance des ressources financières se trouvant sous le contrôle des organismes à but non lucratif et à l'importance que ces derniers jouent dans les activités internationales. La France a fait également le choix de baser la surveillance de son secteur associatif à des fins de lutte contre le financement du terrorisme sur l'action des services de renseignements et de police, considérés comme mieux à même de traiter ce type de menace (la France a, à ce titre, accompli un travail de réflexion et fait ce choix suite aux attentats terroristes qui ont frappé son territoire dans les années 80 et 90). Ce travail de terrain, qui a été expliqué aux évaluateurs, semble bien organisé et méthodique, même s'il n'est pas quantifiable par définition et si son effectivité est difficilement mesurable dans le cadre de ce rapport.

2171. La création du répertoire national des associations est une action positive qui mérite d'être soulignée.

2172. Selon les informations fournies à la mission d'évaluation, il n'y a eu aucune condamnation d'association pour financement du terrorisme à ce jour. Deux associations ont été mises en examen dans deux affaires de financement actuellement en cours et une association a vu ses comptes gelés.

5.3.2 *Recommandations et Commentaires*

2173. La France devrait conduire des examens spécifiques périodiques sur la situation des organismes à but non lucratif au regard des risques de financement de terrorisme. La France devrait notamment prendre des mesures de sensibilisation des associations au risque d'utilisation abusive à des fins de financement du terrorisme. Les obligations de conservation des documents être plus lisibles et harmonisées.

5.3.3 Conformité avec la Recommandation Spéciale VIII

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
SR.VIII	LC	<ul style="list-style-type: none">• La France ne conduit pas d'examens spécifiques périodiques sur la situation des organismes à but non lucratif au regard des risques de financement de terrorisme;• La France n'a pas mené de sensibilisation des associations au risque d'utilisation abusive à des fins de financement du terrorisme.

6. COOPÉRATION AU PLAN NATIONAL ET INTERNATIONAL

6.1 Coopération au plan national et coordination (R.31 & 32)

6.1.1 Description et Analyse (R. 31 & 32 (critère 32.1 uniquement))

Recommandation 31

Général

2174. *Rôle pivot de la direction générale du Trésor.* Le ministère chargé de l'économie définit les grandes lignes du dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Au sein de ce ministère, la direction générale du Trésor (DG Trésor)²⁷⁸ anime et coordonne les différents intervenants du dispositif, tant au plan national qu'international. Au plan national, la DG Trésor impulse et coordonne les travaux de rédaction du dispositif législatif et réglementaire. L'ensemble des intervenants (administrations, autorités de contrôle, cellule de renseignement financier) a vocation à participer, pour ce qui les concerne, à la rédaction de ces textes. En tant que de besoin, les organisations professionnelles sont également consultées, en amont et au cours de ces processus (*cf. infra*). Au plan européen, la DG Trésor définit, en coordination avec les acteurs de la délégation, les positions françaises exprimées à Bruxelles, tant pour l'élaboration des normes et leur mise en pratique, que pour la conception des positions communes européennes en matière LAB/CFT. A ce titre, la DG Trésor tient la chaise au Comité sur la Prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme (CPMLFT) qui se réunit tous les trois mois environ sous l'égide de la Commission européenne (DG Marché intérieur), en général préalablement aux réunions plénières du GAFI. Au plan international, la DG Trésor conduit la délégation française au GAFI et a vocation à participer aux travaux d'un certain nombre de Groupe régionaux de type GAFI (ou FSRBs).

2175. *Le Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.* Ce Conseil, de nature interministérielle, a été créé par décret le 18 janvier 2010 (*cf. infra* pour le détail de sa composition). Il a vocation à (1) à assurer une meilleure coordination entre services de l'État et autorités de contrôle sur ce sujet et à renforcer l'efficacité de celle-ci ; (2) permettre une meilleure information des professionnels ; et (3) proposer des améliorations à apporter au dispositif national (*cf. infra*). A ce titre, l'élaboration et à la mise à jour régulière d'un document de synthèse de la menace de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme doit permettre d'établir un diagnostic partagé par l'ensemble des acteurs en charge de la détection des phénomènes porteurs de risques en matière de blanchiment et de financement du terrorisme. Les autorités françaises indiquent que la rédaction d'un premier projet de rapport national sur la menace en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme a été initiée à la fin de l'année 2009. Jusqu'à présent coordonnés par la Direction générale du Trésor, ces travaux ont désormais vocation à être poursuivis et menés à leur terme dans les meilleurs délais dans le cadre du Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

²⁷⁸ Le bureau MULTICOM3 de la direction générale du Trésor est composé de 11 agents, parmi lesquels 7 traitent directement de sujets liés à la criminalité financière, incluant le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme ou les sanctions financières (chef de bureau et six agents). Parmi ces 7 agents, 5 traitent exclusivement de sujets liés à la criminalité financière.

Existence de mécanismes de coopération et coordination au plan national en matière de LAB/CFT (C.31.1)

La coopération opérationnelle

La coopération entre les autorités chargées des poursuites pénales

2176. L'office central de répression de la grande délinquance financière (OCRGDF, cf. section 2.6 du rapport), qui dépend de la direction générale de la police nationale, est un service à vocation interministérielle, notamment spécialisé dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et la saisie des avoirs criminels. L'OCRGDF centralise et analyse les informations des autres administrations répressives dont il coordonne l'action. Il peut dégager des informations collectées des analyses stratégiques et contribue aux discussions portant réformes législatives (l'OCRGDF a par exemple contribué aux travaux d'élaboration de la loi dite Perben II du 9 mars 2004 portant sur l'adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité). Par ailleurs, opérationnelle depuis le 1er septembre 2005, la PIAC (cf. section 2.3 du rapport), qui est rattachée à l'OCRGDF et qui comprend en son sein policiers et gendarmes, dispose de correspondants désignés au niveau interrégional, au sein des DIPJ et DRPJ pour la police nationale et au sein des régions de gendarmerie, chefs lieux de zones de défense. S'agissant plus particulièrement de la lutte contre le financement du terrorisme, un service de coopération interministériel, l'Unité de Coordination de la Lutte Anti-Terroriste (UCLAT), a été créé en 1984, sous l'autorité du Directeur Général de la Police Nationale afin de répondre aux besoins de coordination opérationnelle de services de lutte anti-terroriste, relevant de différents ministères (cf. section 1 du rapport).

2177. En outre, s'agissant de la coopération entre la douane et l'autorité judiciaire, celle-ci est prévue par l'article 343 bis du code des douanes qui stipule que l'autorité judiciaire est tenue de transmettre au service des douanes toute information dont elle a connaissance qui peut être de nature à faire présumer une fraude commise en matière douanière ou une manœuvre ayant eu pour objet ou pour résultat d'enfreindre les dispositions législatives ou réglementaires se rattachant à l'application du code des douanes. Par ailleurs, conformément à l'article 40 du code de procédure pénale, toute infraction de droit commun constatée par les agents des douanes dans l'exercice de leurs fonctions doit être dénoncée au procureur de la République. Enfin, comme cela a été indiqué à la section 2.6, des agents des douanes sont présents aux côtés de policiers, de gendarmes et de fonctionnaires des services fiscaux au sein des 34 groupes d'intervention régionaux (GIR) chargés du renforcement de la coordination de l'action des différents services de l'État concernés par la lutte contre l'économie souterraine et la délinquance organisée. Dans ce cadre, les échanges d'informations entre les douanes et les services de police sont réalisés en vertu de l'article 59 quater du Code des douanes.

2178. Parallèlement à la coopération judiciaire, les administrations répressives coopèrent également sur des enquêtes administratives. En vertu de l'article L.83A du livre des procédures fiscales, la direction générale des douanes et droits indirects et la direction générale des finances publiques se communiquent spontanément tous les renseignements et documents recueillis dans le cadre de leurs missions respectives. Les services des douanes transmettent, notamment, aux services de la direction générale des finances publiques les informations relatives aux transferts de sommes, titres ou valeurs non déclarés pour exercice de l'action fiscale (article 1649 quater A du code général des impôts).

2179. Compte tenu de la multitude et de la diversité des autorités chargées des poursuites pénales en France, la coordination entre elles et le travail en commun sur des opérations jointes sont primordiaux (cf. section 2.6 du rapport). Des efforts ont été accomplis en ce sens ces dernières années, notamment dans l'esprit de fédérer les moyens existants au service de la lutte contre la grande criminalité. Le rapprochement entre la police et la gendarmerie en est un exemple. Néanmoins, comme certains des

interlocuteurs de l'équipe d'évaluation l'ont reconnu et malgré la grande complémentarité des autorités en charge des poursuites, des efforts restent à accomplir pour améliorer la coopération intra-services (par exemple, le rattachement par la loi du 3 août 2009 de la gendarmerie au ministère de l'Intérieur reste un sujet délicat et est une réalité parfois compliquée). Un effort dans le sens de la mutualisation des moyens apparaît encore nécessaire.

La coopération entre la CRF et les autorités chargées des poursuites pénales

2180. Suite à sa transformation en service à compétence nationale fin 2006, Tracfin s'est attaché à développer et renforcer la coopération opérationnelle avec l'ensemble des services et administrations concernés par la lutte LAB/CFT. Cette volonté se traduit d'une part par des rencontres opérationnelles bilatérales et multilatérales tout au long de l'année et d'autre part par des mécanismes plus formalisés décrits ci-dessous.

2181. *La concertation avec le ministère de la justice en matière pénale.* Au-delà des échanges réguliers entre le magistrat détaché auprès du directeur de Tracfin, il semble qu'un groupe de travail permanent Tracfin / DACG se réunit tous les trimestres avec plusieurs objectifs, notamment le suivi du devenir judiciaire des dossiers transmis en justice par Tracfin et le développement d'outils d'échanges d'information (des réflexions sont en cours au sujet d'un système d'information commun) et de formation (la rédaction d'un guide méthodologique commun était en cours de rédaction au moment de la visite sur place, destiné à la formation des personnels chargés des enquêtes financières en matière de LAB/CFT et notamment des référents Tracfin auprès des cours d'appel). Des rencontres régulières sont organisées entre Tracfin et les différentes autorités de police et de justice, à Paris et dans les régions (les autorités indiquent qu'en 2009, 6 actions de sensibilisation ont été menées à destination des Parquets et Cours d'Appel en Régions). Par ailleurs, Tracfin a organisé une rencontre au niveau central associant l'ensemble des acteurs de la chaîne renseignement/ autorités répressives²⁷⁹. Les autorités signalent une accélération du nombre d'actions de sensibilisation effectuées par Tracfin auprès des Parquets, des Cours d'Appel et de l'École Nationale de la Magistrature.

2182. Enfin, s'agissant du suivi des affaires transmises en justice, le Ministère de la justice et Tracfin travaillent sur le développement d'une application informatique commune, qui serait renseignée à chaque évolution du dossier transmis en justice. Cet outil, actuellement soumis à l'accord de la CNIL, devrait permettre de répondre à l'exigence de production de statistiques relatives aux suites judiciaires des dossiers. L'objectif affiché est également d'améliorer la qualité des notes transmises au vu des décisions judiciaires et d'analyser plus précisément les typologies dans leur globalité.

2183. *Le magistrat détaché auprès du directeur de Tracfin.* Le magistrat assure diverses missions. Conseil juridique auprès du directeur de Tracfin, il veille également à la correcte application de la réglementation LAB/CFT dans le cadre des enquêtes réalisées par le service.

2184. *Les officiers de liaison permanents rattachés à Tracfin :* la coordination opérationnelle avec les services de la police et de la gendarmerie nationale est assurée grâce à la présence des deux officiers de liaison mis à disposition par les ministères de l'Intérieur et de la Défense. Tracfin s'appuie également sur

²⁷⁹ Cette collaboration a été amplifiée en 2010 par la rédaction par la Ministre d'État, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et des Libertés, en collaboration avec Tracfin, le 28 mai 2010, d'une dépêche sur les relations entre les Parquets et Tracfin.

leur expertise spécifique selon le type d'infractions présumées au cours de l'analyse des déclarations et des autres informations reçues.

2185. *La coopération opérationnelle avec la Douane* : Tracfin et la DGDDI ont signé le 27 février 2008, un protocole de coopération précisant les modalités d'échanges d'information entre Tracfin et les services concernés de l'administration des douanes. Ce protocole permet notamment à Tracfin de porter à la connaissance du Service national de douane judiciaire (SNDJ) les éléments susceptibles de l'aider à s'identifier auprès des magistrats du Parquet saisis de présomptions de blanchiment afin que les dossiers entrant dans son champ de compétence lui soient confiés. Il est à ce titre regrettable que l'administration des douanes ne dispose pas d'une présence continue au sein de Tracfin au même titre que la police ou la gendarmerie (et ce malgré la présence de fonctionnaires des douanes parmi le personnel Tracfin).

2186. *La concertation avec la DGFIP en matière fiscale* : afin de faire face efficacement aux conséquences attendues de la transposition de la 3^{ème} directive européenne, notamment en ce qui concerne la fraude fiscale, Tracfin a signé avec l'administration fiscale une convention pour le recrutement de personnel et l'accès direct aux bases de données tenues par la DGFIP. Plus globalement, un groupe de travail Tracfin / DGFIP a été mis en place en 2009 pour la rédaction d'une instruction visant à sensibiliser à la matière LAB/CFT les comptables publics²⁸⁰.

2187. *Le dialogue opérationnel* : Tracfin a réuni fin septembre 2009 ses partenaires – OCRGDF, police, gendarmerie, services de renseignement spécialisés, DNRED, SNDJ, justice et DGFIP - afin d'évoquer le bilan de la coopération interservices, les priorités respectives des services et les tendances observées en matière LAB/CFT. De telles réunions ont été organisées dans le courant 2010. Enfin, l'exercice du droit de communication de Tracfin auprès des autorités de la sphère publique (administrations de l'État, centrales et déconcentrées, collectivités territoriales, établissements publics, organismes de sécurité sociale et toute personne chargée d'une mission de service public) permet à Tracfin d'associer ponctuellement ces autorités publiques à la LAB/CFT selon leurs compétences respectives.

2188. Des efforts de rapprochement notables ont été accomplis entre Tracfin et les autorités chargées des poursuites pénales afin notamment de tenir compte de l'évolution des fonctions de la CRF (en matière fiscale notamment). Le CMF permet l'externalisation des renseignements financiers détenus par Tracfin (article L.561-29), ce qui représente une avancée importante en matière d'échange de renseignements et de renforcement des mécanismes de coopération interinstitutionnelle. Pourtant, il semble important que le dialogue opérationnel soit plus systématique (par exemple, le type de rencontre qui a eu lieu fin septembre 2009 devrait avoir lieu annuellement).

La coopération entre la CRF et les autorités de contrôle

2189. Des réunions de travail sont organisées entre les deux (anciennement trois) autorités de contrôle du secteur financier et la CRF. Elles prennent essentiellement la forme de réunions de concertation, à l'occasion desquelles l'activité déclarative des établissements financiers est notamment évoquée. L'ACP peut tenir compte des signalements particuliers de Tracfin au cours de l'année lorsqu'elles établissent leur programme d'enquête annuel. Avant la création de l'ACP, l'établissement du programme annuel de contrôle sur place de la Commission bancaire donnait lieu à un échange d'information spécifique préalable

²⁸⁰ Une nouvelle instruction, co-rédigée par la DGFIP et Tracfin, prendra en compte les évolutions réglementaires suite à l'ordonnance n°2009-104 du 30 janvier 2009 et ses textes d'application (publication prévue au second semestre 2010).

entre Tracfin et le Secrétariat Général de la Commission bancaire. Des échanges similaires ont d'ores et déjà été mis en place dans le cadre de l'ACP. Les échanges d'information avec les autorités de contrôle s'inscrivent dans le cadre de l'article L. 561-30 du CMF.

2190. Un travail conjoint de rédaction de lignes directrices a été conduit par Tracfin et le Secrétariat général de la Commission bancaire en 2009 sur la déclaration de soupçon. TRACFIN est membre permanent de la Commission consultative LAB/CFT mise en place par l'ACP en mai 2010 et à ce titre participe notamment aux discussions avec les professionnels sur l'élaboration de lignes directrices et principes d'application sectoriels. Un travail similaire a été conduit avec l'AMF. Tracfin et la Commission bancaire ont également approfondi leur partenariat en procédant à des échanges de personnels en 2007 et 2008. Depuis 2009, un officier de liaison mis à disposition par la Délégation du contrôle sur place, en charge des contrôles sur place dans les établissements du secteur bancaire est en poste à TRACFIN. Enfin, des « Rendez-Vous LAB » ont été organisés conjointement par Tracfin et la Commission bancaire avec les professionnels du secteur bancaire, à deux reprises en 2009, le 27 janvier et le 3 novembre. Le rythme régulier des Rendez-Vous a été reconduit en 2010. Les autorités indiquent que la pratique est reprise avec l'ACP et que le rythme de réunion a même été renforcé en 2010.

2191. La CRF s'est rapprochée des autorités de contrôle prudentiel. Une telle démarche s'est poursuivie avec l'ACP. Il est important que la coopération avec l'AMF perdure et voire se renforce.

La coopération entre les autorités de contrôle

2192. Avant la création de l'ACP, il existait un lien organique entre l'ACAM et la CB (pour les Collèges, le Président de la CB était de droit du Collège de l'ACAM, tandis que le Président de l'ACAM était membre de droit de la CB). Au niveau opérationnel, des missions conjointes de contrôle étaient régulièrement menées et des informations nécessaires à l'exercice de leurs missions fréquemment échangées. De tels liens existaient également entre la CB, le CECEI et l'AMF. Depuis la création de l'ACP, la coopération de cette dernière avec l'AMF a été réorganisée. L'ordonnance du 21 janvier 2010 instituant l'ACP a prévu la création d'un pôle commun chargé de promouvoir une politique commune de contrôle de la commercialisation. Dans le domaine de la LAB/CFT, les deux autorités procèdent à des échanges d'informations et font usage de la délégation dans le cadre de leur activité de contrôle. La création du pôle commun mentionné ci-dessous participe au renforcement de la coopération entre les deux institutions²⁸¹.

La coopération entre les autorités du secteur financier et les autorités judiciaires

2193. A titre liminaire, il convient de rappeler que l'article 40 du code de procédure pénale, qui stipule que « toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs », permet à l'ensemble des autorités répressives, ainsi qu'aux autorités de contrôle de transmettre les affaires relatives aux soupçons de blanchiment et de financement du terrorisme à l'autorité judiciaire. Les autorités indiquent qu'entre 2005 et 2009, chaque année, la Commission bancaire a, en application de l'article 40 du Code de procédure pénale, transmis au Procureur de la République des faits susceptibles de

²⁸¹ Le Projet de loi de régulation bancaire et financière (RBF), adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 10 juin 2010 et portant ratification de l'ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010 portant création de l'ACP, prévoit la présence du Président de l'AMF au sein du Collège de l'ACP.

constituer un délit dont elle a eu connaissance au cours de l'exercice de ses missions, en particulier lors des contrôles sur place (par exemple, 5 transmissions sur la base de cet article en 2006). Elle s'est, pour certaines des procédures pénales engagées, constituée partie civile et des condamnations sont intervenues pour plusieurs de ces affaires. S'agissant de l'AMF, les transmissions de rapports d'enquêtes et de contrôles au Parquet ont été de 25 en 2007 et 20 en 2008 (source rapport annuel AMF de 2008).

2194. Conformément à l'article L.561-36 III du code monétaire et financier, lorsque les autorités ouvrent une procédure disciplinaire sur une personne soumise à leur contrôle à la suite d'un grave défaut de vigilance ou d'une carence dans l'organisation de ses procédures internes de contrôle, elles en avisent le procureur de la République. Avant la création de l'ACP, les services de police faisaient fréquemment appel aux services du Secrétariat général de la Commission bancaire en tant qu'expert dans le cadre d'enquêtes pour exercice illégal du métier de banquier pouvant participer à des opérations de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Des contacts sont entretenus régulièrement, avec le parquet de Paris sur des affaires comportant une dimension d'exercice illégal et/ou de blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme, ponctuellement avec d'autres parquets. Les autorités indiquent que ce dispositif est poursuivi avec l'ACP.

2195. S'agissant de l'Autorité des marchés financiers, lorsque celle-ci acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit, dans le cadre de ses attributions, elle est tenue aux termes de l'article L. 621-20-1 du code monétaire et financier d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. Par ailleurs, l'article L. 621-20-1 du code monétaire et financier permet au procureur de la République d'obtenir de l'AMF communication de tous les renseignements détenus par celle-ci dans le cadre de l'exercice de ses missions, sans que puisse lui être opposée l'obligation au secret. Conformément à l'article L.561-36 III du code monétaire et financier, lorsque l'AMF ouvre une procédure de sanction à l'encontre d'une personne soumise à son contrôle, en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, à la suite d'un grave défaut de vigilance ou d'une carence dans l'organisation de ses procédures internes de contrôle, elle en avise le procureur de la République.

2196. L'article L. 466-1 du code monétaire et financier permet aux autorités judiciaires saisies de poursuites relatives à des infractions mettant en cause les sociétés dont les titres financiers sont admis aux négociations sur un marché réglementé, de demander en tout état de la procédure, l'avis de l'AMF. Les juridictions civiles, pénales ou administratives peuvent également sur le fondement de l'article L. 621-20 du CMF appeler le président de l'Autorité des Marchés Financiers ou son représentant à déposer des conclusions et à les développer oralement lors d'une audience. Les autorités indiquent que ce mécanisme de coopération est en constante augmentation. A titre d'exemple, l'AMF a rendu 32 avis à juridiction en 2009. Depuis le 1^o janvier 2010, elle a déjà été saisie de 21 demandes d'avis à juridiction.

La coordination entre les autorités compétentes

2197. Les autorités françaises ont mis en place diverses structures de coordination tant dans le domaine du renseignement en général que dans ceux plus spécifiques de la LAB/CFT et de la lutte contre les circuits financiers clandestins.

Le Conseil national du renseignement (CNR)

2198. Le CNR est un organisme de coordination des services de renseignement français, placé sous la présidence du Président de la République. Il a été créé en 2008 sur la base des recommandations du Livre blanc sur la défense et la sécurité et prend la suite du Comité interministériel du renseignement (CIR), un service du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN) qui dépend du Premier ministre. Le CNR

veille à la planification des objectifs et des moyens du renseignement et à leur réalisation. Il dispose d'un coordinateur national du renseignement assisté d'experts issus des ministères concernés (Affaires étrangères, Défense, Intérieur, Économie et Budget) et des services de renseignement. Le coordinateur préside notamment des réunions périodiques des directeurs des services de renseignement afin de hiérarchiser les priorités de recherche. Les services de renseignement associés sont la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), la Direction générale des services extérieurs (DGSE), la Direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD), la Direction du renseignement militaire (DRM), la Direction du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et la cellule de renseignement financier Tracfin.

2199. Dans ce cadre, différents groupes de travail ont été mis en place chargés d'assurer l'échange des informations et leur synthèse sur les questions considérées et de procéder à des évaluations de la menace sur ces différentes thématiques. Tracfin préside un groupe de travail mis en place en 2009 chargé d'étudier et de synthétiser les informations détenues par les services de renseignement dans le domaine financier. Ce groupe procède à des travaux d'évaluation des menaces en la matière.

Le Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

2200. Le décret n° 2010-69 du 18 janvier 2010 institue un conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Il se substitue et remplace le conseil d'orientation du pôle ministériel de lutte contre les circuits financiers clandestins créé par le décret du 6 décembre 2006. Il a pour objet : (a) d'assurer une meilleure coordination des services de l'État et autorités de contrôle concernés par la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, afin de renforcer l'efficacité de celle-ci ; (b) de favoriser la concertation avec les professions mentionnées à l'article L. 561-2 en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, afin d'améliorer leur participation à celle-ci ; (c) de proposer des améliorations au dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ; et (d) de suivre l'élaboration et la mise à jour régulière d'un document de synthèse sur la menace de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

2201. Le conseil d'orientation comprend notamment au titre des services de l'État le service des douanes, le directeur général des finances publiques ou son représentant ; la Direction générale du Trésor, la police nationale, la gendarmerie, la Chancellerie et Tracfin. Au titre des autorités de contrôle, sont représentés notamment la Direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ; l'ACP, l'AMF, le service central des courses et jeux ; le Conseil national des barreaux ; le Conseil supérieur du notariat ; le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables et le Conseil du commissariat aux comptes. Le conseil d'orientation interministériel peut associer à ses travaux, en tant que de besoin, des représentants des professions concernés par le dispositif anti-blanchiment²⁸².

Éléments complémentaires (C.31.2)

2202. Tracfin a initié un cycle de concertation avec les professionnels appelé « les rendez-vous LAB ». Ces rencontres sont organisées conjointement avec les autorités de contrôle, ces réunions constituent notamment des forums d'échanges opérationnels au sein desquels des typologies sont diffusées. Les

²⁸² La Présidence et les membres du Conseil d'orientation ont été formellement désignés en 2010 et le Conseil s'est réuni pour la première fois le 15 octobre 2010. Il a vocation à se réunir trois fois par an en formation plénière et trois fois par an en formation spécialisée.

déclarants peuvent également rendre compte des difficultés qu'ils rencontrent dans la détection des opérations suspectes.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 31 et appréciation de la conformité globale

2203. Les autorités françaises se sont mobilisées très largement dans le cadre de la transposition de la troisième directive anti-blanchiment, puis à l'occasion de la préparation de la troisième évaluation mutuelle du GAFI. Cela a notamment donné lieu à des réunions interministérielles très régulières au Cabinet du Premier Ministre. Un très large spectre d'autorités et de professions concernées ont été consultées à l'occasion de la modernisation du régime français de LAB/CFT. Une telle démarche a renforcé le rôle pivot de la DG Trésor et a permis de mobiliser les acteurs de la LAB/CFT autour d'un sujet d'intérêt commun. Il semble que peu de mécanismes de coopération préexistaient ou à défaut de manière ad-hoc, essentiellement bilatérale et très peu concertée.

2204. Au niveau interinstitutionnel, la création du Conseil d'orientation interministériel et la coordination interministérielle devrait permettre de mettre en place une nouvelle forme de coordination qui manquait au dispositif de LAB/CFT français. Compte tenu de la création très récente de ce Conseil, l'équipe d'évaluation n'est pas en mesure d'en apprécier le fonctionnement ni l'impact sur la capacité des autorités à travailler mieux ensemble sur les sujets qui intéressent le GAFI.

Recommandation 32 (C.32.1)

Évaluation régulière de l'efficacité des différents organismes acteurs de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme

2205. L'ensemble des statistiques et données quantitatives et qualitatives fournies par les différentes institutions et administrations actives en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme fait l'objet d'une analyse régulière, en général sur une base annuelle, au sein de ces différents organismes (par exemple CRF ou autorités de contrôle) comme de manière transversale aux différentes administrations (par exemple à l'occasion de réunions du conseil d'orientation de Tracfin ou des réunions interministérielles régulières consacrées à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme). Ces analyses peuvent survenir de manière spontanée ou en lien avec la publication de certaines de ces données (par exemple Rapport annuel de Tracfin).

2206. En termes de données considérées, une attention toute particulière est portée aux critères aussi bien quantitatifs que qualitatifs énumérés par la méthodologie du GAFI. D'autres critères, essentiellement qualitatifs, peuvent également être analysés, s'agissant par exemple de décompositions (notamment sectorielles) des déclarations de soupçon ; des critères dynamiques ou temporels sont parfois également pris en compte (par exemple, impact ultérieur sur les comportements déclaratifs des institutions d'un secteur donné d'une action de sensibilisation spécifique orientée en cette direction).

Évaluation globale du dispositif

2207. L'évolution du dispositif français de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme aura connu au cours des deux-trois dernières années d'importantes étapes, dans un premier temps avec la préparation concertée des mesures de transposition de la troisième directive européenne et des mesures complémentaires propres au dispositif national, dans un deuxième temps avec l'adoption de l'ordonnance de janvier 2009 et de ses textes d'application, et enfin avec l'évaluation du dispositif français par le GAFI, prévue tout au long de l'année 2010.

2208. Cette dernière étape de l'adoption du rapport d'évaluation mutuelle de la France constitue un exercice de mesure de l'efficacité et de la solidité du dispositif. Les autorités françaises ont indiqué que c'est principalement pour cette raison que n'ont pas été adoptées ces dernières années des actions spécifiques en termes d'analyse globale de l'efficacité du système de LAB/CFT français, au-delà des analyses régulièrement menées de manière sectorielle. Les évaluateurs ont été informés qu'à la suite de l'adoption du rapport d'évaluation mutuelle de la France, une réflexion structurée (sous la forme d'une étude ou d'un audit interne par exemple) interviendra pour déterminer les moyens d'assurer une mise en œuvre la plus fidèle et efficace possible des recommandations qui seront adressées dans le rapport d'évaluation.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 32 et appréciation de la conformité globale (C.32.1)

2209. La France n'a pas mis en place de dispositif de mesure de l'efficacité globale de son régime de LAB/CFT.

6.1.2 Recommandations et Commentaires (R. 31 & 32) (critère 32.1 uniquement)

Recommandation 31

2210. En ce qui concerne la coopération entre les autorités en charge des poursuites, des efforts restent à accomplir pour améliorer la coopération intra-services. Ceux-ci devraient essentiellement consister à mutualiser les moyens et regrouper certaines fonctions. Le dialogue entre Tracfin et les autorités chargées des poursuites pénales devrait être plus systématique.

2211. Il serait souhaitable que les autorités françaises profitent des expériences de consultation et de coopération qui ont accompagné la transposition de la troisième directive pour rendre plus efficaces et systématiques les mécanismes de coopération préexistants cette transposition. Il est essentiel que le Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme inspire et génère des mécanismes de coordination interinstitutionnelle plus efficaces.

2212. Enfin, la concertation des autorités avec les professionnels impactés par les mesures de LAB/CFT (notamment plusieurs des professions non financières) devrait être renforcée.

Recommandation 32

2213. La France devrait mettre en place un dispositif de mesure de l'efficacité globale de son régime de LAB/CFT (y compris dans les territoires situés en outre-mer).

6.1.3 Conformité avec les Recommandations 31

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R.31	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Du fait de la multitude des autorités en charge des poursuites, la coopération intra-services est cruciale ; elle s'avère ne pas être suffisamment satisfaisante ; • Le dialogue entre Tracfin et les autorités chargées des poursuites pénales n'est pas suffisant ; • Compte tenu de la création récente du Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, il est trop tôt pour en apprécier le fonctionnement ou l'impact sur la capacité des autorités à travailler mieux ensemble sur les sujets de LAB/CFT.

6.2 Les conventions et les résolutions spéciales des Nations Unies (R.35 & RS.I)

6.2.1 Description et Analyse

Signature, ratification et mise en œuvre de la Convention de Vienne, la Convention de Palerme, et la Convention sur le financement du terrorisme

2214. La France a signé (le 13 février 1989) et approuvé (le 31 décembre 1990) la Convention de Vienne de 1988 sur le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes²⁸³. La France a signé et ratifié (le 29 octobre 2002) la Convention de Palerme de 2000 contre la criminalité transnationale organisée. La France a mis en œuvre pour une large part ces conventions à une réserve près (l'incrimination en droit français de l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens dont celui qui les acquiert, les détient ou les utilise sait, au moment qu'il les reçoit, qu'ils sont le produit du crime est couvert en droit français par l'infraction de recel (qui est plus restrictive que celle du blanchiment).

2215. La France a signé et ratifié (le 29 novembre 2001) la Convention de 1999 pour la répression du financement du terrorisme. Comme indiqué dans la section 2.2 du rapport, la France dispose d'un arsenal juridique très complet pour incriminer l'infraction de financement du terrorisme et est en conformité avec la Recommandation spéciale II.

2216. Le droit français permet de refuser l'extradition lorsque le crime ou le délit pour lequel elle est demandée revêt un caractère politique. La France, qui est partie à la Convention européenne pour la répression du terrorisme du 27 janvier 1977, a fait une déclaration dans ce sens au titre de l'article 13 de la Convention (l'article 13 autorise un État partie à déclarer qu'il se réserve le droit de refuser l'infraction en ce qui concerne une infraction prévue par la convention qu'il considère comme une infraction politique, à condition qu'il s'engage à prendre dûment en considération, lors de l'évaluation du caractère de l'infraction, son caractère de particulière gravité). Ceci n'est pas conforme à l'article 14 de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme. Il convient cependant de relever que la France n'a pas fait une telle déclaration dans le cadre de cette convention.

Mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies relatives à la prévention et la répression du financement du terrorisme

2217. Des mesures ont été mises en place pour mettre en œuvre les résolutions 1267 et 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies (cf. à la section 2.4 du rapport). Cependant des lacunes existent (cf. 2.4.3).

Éléments complémentaires

2218. La France a signé et ratifié la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (Strasbourg, 8 novembre 1990), mais n'est pas partie à la Convention du 16 mai 2005 du Conseil de l'Europe élargissant la Convention de 1990 au financement du terrorisme.

2219. La France a signé et ratifié (le 11 juillet 2005) la Convention des Nations Unies contre la corruption de 2003, dite convention de Merida.

²⁸³ L'acceptation et l'approbation ont un effet équivalent à la ratification selon la Convention de Vienne.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 35 et de la Recommandation spéciale I et appréciation de la conformité globale

2220. La France a signé et ratifié les traités internationaux visés à la Recommandation 35. Des lacunes persistent en lien avec la Recommandation 1 (cf. section 2.1 du rapport). En ce qui concerne la Recommandation spéciale I, la mise en œuvre en France des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies relatives à la prévention et à la répression du financement du terrorisme est imparfaite (cf. section 2.4 du rapport).

6.2.2 Recommandations et Commentaires

2221. La France devrait mettre en œuvre sans condition les Conventions de Vienne et de Palerme. La France devrait corriger les lacunes identifiées dans le cadre de la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies relatives à la prévention et répression du financement du terrorisme.

6.2.3 Conformité avec la Recommandation 35 et la Recommandation Spéciale I

	Notation de conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
R.35	LC	Mise en œuvre des Conventions de Vienne et de Palerme <ul style="list-style-type: none"> L'élément matériel de l'infraction de blanchiment repris aux Conventions des Nations Unies sur l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens dont celui qui les acquiert, les détient ou les utilise sait, au moment qu'il les reçoit, qu'ils sont le produit du crime est couvert en droit français par l'infraction de recel (qui est plus restrictive que celle du blanchiment).
SR.I	LC	<ul style="list-style-type: none"> La mise en œuvre des résolutions 1267 et 1373 n'est pas satisfaisante.

6.3 Entraide judiciaire (R.36-38, & RS.V)

6.3.1 Description et Analyse

Recommandation 36 et Recommandation spéciale V

Général

2222. En France, on distinguait classiquement les « commissions rogatoires internationales » ou CRI (émises par un juge d'instruction) et les « demandes d'enquête » (émises par un parquetier). Comme il s'agissait de termes franco-français et sans signification au niveau international (selon les systèmes on trouve des « request » émanant d'un juge du siège ou des « carta rogatoria » émanant d'un procureur), on parle désormais pour simplifier de « demande d'entraide » quelque soit l'émetteur (mais on trouve encore beaucoup d'actes intitulés CRI).

Cadre juridique de l'entraide

2223. Le système juridique français se caractérise par la supériorité de la convention sur la loi, sous réserve de l'application de la convention par les autres parties (article 55 de la Constitution française). Ceci vaut en matière d'entraide judiciaire. Certaines dispositions peuvent cependant nécessiter une transposition

dans le droit interne pour en préciser les modalités juridiques et/ou pratiques ou pour intégrer ou étendre l'entraide sollicitée)²⁸⁴.

2224. Dans le cadre de l'entraide, trois cadres juridiques sont possibles : les conventions multilatérales, les conventions bilatérales et en l'absence de toute convention, c'est le principe de réciprocité qui s'applique. La France est partie à un certain nombre d'instruments multilatéraux qui contiennent des dispositions en matière d'entraide judiciaire pénale. Elle est également partie à des instruments régionaux sur l'entraide judiciaire telle que la Convention européenne d'entraide judiciaire du 20 avril 1959 et la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne du 29 mai 2000 et son protocole du 16 octobre 2001. Au moment de la rédaction de ce rapport, elle avait signé des conventions d'entraide bilatérale avec une cinquantaine de pays.

2225. La France poursuit le développement d'une politique active de négociation de nouveaux accords bilatéraux destinés à renforcer, à simplifier et à améliorer le cadre juridique des relations d'entraide en matière pénale. D'une manière générale, ces accords ne limitent pas la possibilité d'entraide judiciaire à certaines infractions limitativement énumérées. Par ailleurs, lorsqu'il existe une convention multilatérale ou bilatérale applicable, les conditions selon lesquelles l'entraide peut être accordée et les motifs de refus éventuels sont déterminés par l'instrument lui-même.

2226. Des lignes directrices ont été établies à l'intention des membres des services qui envoient ou exécutent les demandes d'entraide. Ces lignes directrices peuvent être orales ou écrites. Les lignes directrices orales s'adressent soit aux fonctionnaires de l'administration centrale, soit aux parquets généraux. Dans la première hypothèse, elles consistent essentiellement à rappeler la nécessité de se référer aux instruments existants et à définir les éléments particuliers sur lesquels l'attention des autorités d'exécution doit être appelée. Dans la seconde hypothèse, elles se traduisent par des rencontres entre les membres du Bureau et des responsables de l'entraide judiciaire internationale au sein des différents parquets, le cas échéant avec les magistrats de liaison des pays frontaliers afin de dégager en concertation des réponses harmonisées aux difficultés rencontrées. Les lignes directrices écrites se présentent sous la forme de circulaires qui explicitent les modalités d'application de certains instruments, et rappellent les principales spécificités ou exigences de certains États. Les lignes directrices sont établies par les services du ministère de la Justice, avec l'aide des magistrats de liaison. Elles ne font pas l'objet d'une publication, elles sont simplement largement diffusées dans les juridictions. Elles valent comme instructions pour les membres du ministère public, et sont envoyées pour information aux magistrats du siège.

Règles de droit commun de l'entraide

2227. Ces règles, prévues par les articles 694 à 694-4 du code de procédure pénale, s'appliquent en l'absence de toute convention et loi française prévoyant des règles spécifiques :

- Les demandes sont transmises et retournées par voie diplomatique (article 694) sauf en cas d'urgence (transmission directe au procureur ou au juge d'instruction requis, article 694-1 et retour direct des pièces d'exécution). Il appartient aux autorités judiciaires de justifier auprès de leurs homologues étrangers l'urgence des demandent qu'elles formulent ;

²⁸⁴ On peut citer à ce titre la loi du 14/11/1990 portant adaptation de la législation française aux dispositions de l'article 5 de la Convention de Vienne du 20 décembre 1988.

- Les demandes d'entraide émanant des autorités judiciaires étrangères sont exécutées « selon les règles de procédure prévues par le code français de procédure pénale » sauf, si la demande d'entraide précise qu'elle doit être exécutée selon les règles de procédure expressément indiquées par les autorités compétentes de l'État requérant. Cette demande sera satisfaite à condition, sous peine de nullité, que ces règles ne réduisent pas les droits des parties ou les garanties procédurales prévus par le code de procédure pénale. En cas d'impossibilité, les autorités compétentes françaises en informent sans délai les autorités de l'État requérant et indiquent dans quelles conditions la demande pourrait être exécutée ;
- En vertu de l'article 694-4, il n'y a pas de contrôle de la double incrimination. La demande entrante peut en revanche être rejetée si son exécution « *est de nature à porter atteinte à l'ordre public ou aux intérêts essentiels de la Nation* » (cf. *infra*). En tant qu'État requis, la France peut refuser de donner suite à une demande d'entraide étrangère si cette dernière porte atteinte aux intérêts essentiels de la France ce qui, selon une circulaire du Garde des sceaux du 29 décembre 1999 sur l'entraide judiciaire internationale, peut couvrir le domaine économique et social. Toutefois, ce motif de refus de l'entraide est d'application très rare et n'aurait apparemment jamais servi de fondement pour la non-exécution d'une CRI portant sur une infraction relevant de la délinquance économique et financière.

Cadre européen de l'entraide

2228. Les dispositions propres à l'entraide entre la France et les autres États membres de l'Union européenne sont définies à l'article 695 du Code de procédure pénale. Ce même code définit les conditions de transmission et exécution des demandes d'entraide (Article 695-1), le dispositif des équipes communes d'enquête (Articles 695-2 à 695-3)²⁸⁵ ainsi que les mesures en lien avec Eurojust (Articles 695-4 à 695-9). Les conditions de l'émission et de l'exécution des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve en application de la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 22 juillet 2003 sont prévues aux articles 695-9-1 à 695-9-30.

2229. La Convention du 29 mai 2000, entrée en vigueur dans l'Union européenne le 23 août 2005, apporte de nombreuses améliorations en matière d'entraide, dont les principales sont les suivantes :

- impossibilité pour un État membre de refuser l'entraide dans des affaires mettant en cause la responsabilité pénale de personnes morales, même si leur droit national ne prévoit pas une telle responsabilité pénale (article 3) ;
- respect des procédures de l'État requérant (article 4) sauf si elles s'avèrent contraires aux principes fondamentaux de l'État requis ;

²⁸⁵ L'article 695-10 prévoit que ces dispositions sont applicables aux demandes d'entraide entre la France et les autres États parties à toute convention comportant des stipulations similaires à celles de la convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne.

- règles sur le délai d'exécution des actes d'entraide : l'autorité requise doit informer l'autorité requérante si elle considère qu'elle ne sera pas en mesure de s'exécuter dans les délais demandés (instauration d'un dialogue pour favoriser l'entraide, article 4) ;
- principe posé par l'article 6 de la faculté de transmission directe des demandes d'entraide d'autorité judiciaire à autorité judiciaire, le même texte prévoyant la possibilité d'utiliser des moyens modernes de transmission, dont la télécopie (et les moyens électroniques sous réserve que la confidentialité, l'intégrité et l'authenticité de la transmission soient assurées) ;
- mise en place de certaines formes spécifiques d'entraide telles que : la coopération en matière de livraisons surveillées, d'enquêtes discrètes (opérations sous couverture), visioconférence, interceptions téléphoniques, etc. ;
- possibilité de mettre en place des équipes communes d'enquête (article 13, complété par la décision-cadre du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête).

2230. Le Protocole additionnel du 16 octobre 2001 a comme objectif d'améliorer l'entraide judiciaire pénale en matière de blanchiment. Il est entré en vigueur le 5 octobre 2005 dans l'Union européenne. Ses principales dispositions, qui s'intègrent à celles de la Convention, sont les suivantes :

- chaque État membre doit prendre les mesures nécessaires pour répondre rapidement aux demandes d'identification des comptes bancaires de personnes physiques ou morales (article 1). Il s'agit d'une obligation de moyens, laissant les États libres sur la manière d'y parvenir (pas d'obligation de créer un fichier central des comptes comme FICOBA en France) ;
- il en est de même pour les demandes d'information sur les transactions bancaires (article 2) et les demandes de suivi de ces transactions (article 3, dont le caractère contraignant est toutefois limité par son paragraphe 3, lequel prévoit que l'État requis peut accepter ou refuser « *dans chaque cas individuel* » et « *dans le respect de la législation nationale* » ;
- l'article 5 du Protocole, applicable de façon générale aux demandes d'entraide, prévoit que si, au cours de l'exécution d'une demande, l'autorité requise juge opportun d'entreprendre des enquêtes non prévues initialement, elle en informe sans délai l'autorité requérante (le but est d'éviter les nullités de procédure qui résulteraient d'actes réalisés hors du champ de la demande d'entraide pénale) ;
- l'article 6 crée deux assouplissements importants en matière d'entraide : la possibilité de compléter sans exigence de motivation une demande antérieure et la possibilité, quant l'autorité requérante s'est rendue sur le territoire de l'État requis, d'adresser sur place une demande complémentaire en cas de besoin ;
- L'article 7 prévoit que le secret bancaire ne peut pas faire obstacle à l'exécution d'une demande d'entraide lorsque celle-ci porte sur une infraction pénale ;
- L'article 8.1 prévoit que les États parties au Protocole ne peuvent plus refuser l'exécution d'une demande d'entraide pénale fondée au seul motif qu'ils considèrent l'infraction sur laquelle porte la demande comme une infraction fiscale, qu'il s'agisse de fiscalité directe ou indirecte. Selon l'article 8.2, aucune demande d'entraide ne peut être rejetée au motif que le droit de l'État requis n'impose pas le même type de taxes ou impôts, ou ne contient pas le

même type de réglementation en matière de taxes et impôts, de douanes et de change que le droit de l'État requérant.

2231. La Convention et le protocole sont pleinement applicables en France. La loi du 30 mars 2005 a autorisé l'approbation de la convention signée le 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne et porte approbation du protocole du 16 octobre 2001.

2232. Le dispositif européen en matière d'entraide revêt une importance pratique de premier plan en raison du flux très largement européen de l'entraide dans laquelle la France est impliquée²⁸⁶.

Pouvoir de proposer l'éventail le plus large possible de mesures d'entraide judiciaire pour les enquêtes, les poursuites et les procédures connexes ayant trait au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme (C.36.1)

2233. *Général.* L'entraide peut être accordée en France pour toutes les infractions pénales. L'entraide peut intervenir à tout stade de la procédure pénale, qu'il y ait eu ou non déjà une inculpation. Il doit exister normalement un lien entre l'enquête au titre de laquelle l'entraide est demandée et l'objet de la demande. Pour l'exécution des mesures d'entraide, les mêmes mesures de contrainte que celles qui sont utilisées pour une enquête française en France peuvent être appliquées avec les spécificités décrites ci-dessous.

2234. Mesures d'entraide judiciaire dans le cadre du droit commun (en l'absence de toute convention et loi française prévoyant des règles spécifiques). Les demandes d'entraide émanant des autorités judiciaires étrangères dans ce cadre sont exécutées « selon les règles de procédure prévues par le code français de procédure pénale » sauf, si la demande d'entraide précise qu'elle doit être exécutée selon les règles de procédure expressément indiquées par les autorités compétentes de l'État requérant (cf. supra). La section 2 du chapitre I du Code de procédure pénale (« Dispositions applicables à certains types d'entraide », articles 694-5 à 694-9), prévoit que les dispositions de l'article 706-71 du Code de procédure pénale, qui autorise les auditions et interrogatoires par vidéoconférence, sont applicables pour l'exécution simultanée, sur le territoire de la République et à l'étranger, de demandes d'entraide émanant des autorités judiciaires étrangères ou d'actes d'entraide réalisés à la demande des autorités judiciaires françaises. La loi organise la possibilité donnée aux agents étrangers, avec l'accord préalable du ministre de la Justice qui peut être assorti de conditions, de poursuivre en France une opération d'infiltration pour une procédure étrangère et autorise les autorités judiciaires françaises à recourir, avec l'accord des autorités judiciaires étrangères, à des agents étrangers pour une telle opération, dans le cadre d'une procédure française.

2235. *Mesures d'entraide judiciaire portant sur l'identification, le gel, la saisie ou la confiscation quand la demande émane d'un pays qui n'est pas membre de l'Union européenne ou partie à la Convention du Conseil de l'Europe de 1990 et n'est pas signataire d'un traité d'entraide bilatéral.* En application de l'article 694-3 du code de procédure pénale, les demandes d'entraide sont exécutées conformément au droit interne. À part les exceptions susmentionnées, il n'existe donc pas de régime spécifique prévu par le code de procédure pénale pour l'exécution d'une demande d'entraide en fonction de son objet. Ce sont donc les règles générales du code de procédure pénale qui s'applique à toutes les demandes d'entraide. De manière plus précise et concernant le régime des demandes d'entraide portant sur

²⁸⁶ 90% des demandes d'entraide émaneraient de parties à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959 (Rapport OCDE sur l'application de la Convention sur la corruption, phase 2, adopté le 22 janvier 2004).

l'identification, le gel, la saisie ou la confiscation quand la demande émane d'un pays qui n'est pas membre de l'Union européenne ou partie à la Convention du Conseil de l'Europe de 1990 et n'est pas signataire d'un traité d'entraide bilatéral, il sera fait application des dispositions de droit interne pour l'exécution de la demande d'entraide, à titre d'exemple les dispositions de l'article 706-103 du code de procédure pénale sur la saisie lorsque l'infraction support de la demande d'entraide relève de la criminalité organisée.

2236. *Mesures d'entraide judiciaire dans le cadre européen.* Au niveau européen, la Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne et son protocole offrent également un large éventail de mesures d'entraide judiciaire. Ceci comprend notamment la collecte de preuves (la coopération en matière de livraisons surveillées, d'enquêtes discrètes (opérations sous couverture), visioconférence, interceptions téléphoniques, le transfèrement temporaire, aux fins d'une instruction, de personnes détenues, etc.). Le protocole prévoit ainsi une entraide pénale en matière bancaire (cf. supra). Le paragraphe 2 de la Convention du 29 mai 2000 veille à ce que l'entraide judiciaire soit accordée dans le cadre de procédures pénales et administratives, lorsque les faits ou l'infraction concernés peuvent engager la responsabilité d'une personne morale dans l'État membre requérant. Le fait que la loi de l'État membre requis ne prévoit pas de responsabilité administrative ou pénale des personnes morales pour les infractions concernées ne peut plus conduire en soi à refuser une demande d'entraide. La convention renforce donc la coopération judiciaire dans le domaine de la responsabilité des personnes morales.

2237. L'article 695-9-1 prévoit qu'une décision de gel de biens ou d'éléments de preuve est une décision prise par une autorité judiciaire d'un État membre de l'Union européenne, appelé État d'émission, afin d'empêcher la destruction, la transformation, le déplacement, le transfert ou l'aliénation d'un bien susceptible de faire l'objet d'une confiscation ou de constituer un élément de preuve et se trouvant sur le territoire d'un autre État membre, appelé État d'exécution. L'autorité judiciaire est compétente pour prendre et transmettre aux autorités judiciaires des autres États membres de l'Union européenne ou pour exécuter, sur leur demande, une décision de gel de biens ou d'éléments de preuve. La décision de gel de biens ou d'éléments de preuve est soumise aux mêmes règles et entraîne les mêmes effets juridiques que la saisie. Les biens ou les éléments de preuve qui peuvent donner lieu à la prise ou à l'exécution d'une décision de gel sont les suivants : (a) tout bien meuble ou immeuble, corporel ou incorporel, ainsi que tout acte juridique ou document attestant d'un titre ou d'un droit sur ce bien, dont l'autorité judiciaire de l'État d'émission estime qu'il est le produit d'une infraction ou correspond en tout ou partie à la valeur de ce produit, ou constitue l'instrument ou l'objet d'une infraction ; (b) tout objet, document ou donnée, susceptible de servir de pièce à conviction dans le cadre d'une procédure pénale dans l'État d'émission.

2238. *Mesures d'entraide judiciaire dans le cadre d'un traité bilatéral.* Les traités bilatéraux signés par la France avec des pays tiers prévoient par définition un dispositif d'entraide unique et spécifique. De manière générale, ces traités disposent que les autorités prennent toutes les mesures nécessaires et conformes à leur législation pour fournir toutes les formes d'aide, non prohibées par leur législation, nécessaires ou utiles à l'exécution de la demande d'entraide. Des mesures spécifiques sont généralement prévues en matière de perquisition et saisies, confiscation des produits et instruments des infractions pénales, de comparution dans l'État requérant, de transfèrement provisoire, etc.

2239. Quel que soit le cadre dans lequel la demande d'entraide s'inscrit, la France est en mesure d'accorder un large éventail de mesures d'entraide judiciaire. Cette dernière peut porter inter alia sur l'identification et la localisation des personnes, le recueil de témoignages ou de dépositions, l'obtention de documents administratifs, bancaires, financiers et commerciaux, etc. À ce titre, les autorités judiciaires françaises ont accès à un système centralisé d'identification des comptes en banque, ce qui permet de savoir à très bref délai si une personne est titulaire ou a procuration sur un compte. Cette mesure d'enquête peut

aussi être ordonnée dans le cadre d'une CRI étrangère. Les autorités judiciaires et policières françaises regrettent cependant que cette technique très efficace ne puisse être appliquée dans la plupart des autres pays.

2240. La France est en mesure de proposer un large éventail de mesures d'entraide judiciaire pour les enquêtes, les poursuites et les procédures connexes ayant trait au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme. Le critère C.36.1 est rempli.

Capacité à accorder une telle entraide en temps opportun et de manière constructive, efficace et sans délais inutiles (C.36.1.1 et C.36.3)

2241. Les règles de droit commun de l'entraide judiciaire n'imposent pas de délai pour répondre aux demandes d'entraide judiciaire. Les délais d'exécution varient selon les actes demandés. Toutefois selon les autorités, toutes les diligences sont faites pour que les demandes, tout particulièrement celles qui relèvent de la lutte contre le terrorisme soient traitées dans les meilleurs délais. En l'absence de convention internationale en stipulant autrement, les demandes d'entraide émanant des autorités étrangères sont transmises par la voie diplomatique. Un tel traitement engendre des délais de traitement. En cas d'urgence, les demandes d'entraide peuvent être transmises directement aux autorités de l'État requis compétentes pour les exécuter. L'équipe des évaluateurs a été informée que dans ce cas de figure, quelques heures pouvaient suffire aux autorités compétentes pour engager l'exécution de la demande.

2242. La France tient compte de l'urgence invoquée par l'État requérant, mais il incombe aux magistrats de terrain d'organiser le travail en coopération avec les services de police et unités de gendarmerie éventuellement subdélégués. Comme dans de nombreux pays les juges d'instructions et les magistrats de parquets sont très souvent surchargés et doivent journalièrement redéfinir les priorités dans leur travail. Cette surcharge de travail conduit nécessairement à des situations où le caractère d'urgence d'une demande étrangère n'est pas respecté.

2243. Il n'est pas établi que les demandes d'entraide sont traitées en temps opportun, de manière efficace et sans délais inutiles (aucune statistique n'est notamment disponible, cf. la question de l'effectivité, *infra*). Les critères 36.1.1 et 36.3 sont imparfaitement remplis.

L'entraide judiciaire ne devrait pas être interdite ou soumise à des conditions déraisonnables disproportionnées ou indûment restrictives (C.36.2)

2244. *Cas où la demande est de nature à porter atteinte à l'ordre public ou aux intérêts essentiels de la Nation.* Les règles de droit commun de l'entraide judiciaire ne prévoient qu'un cas possible de refus, c'est-à-dire si l'exécution de la demande est de nature à porter atteinte à l'ordre public ou aux intérêts essentiels de la Nation (article 694-4). L'article 410-1 du Code pénal précise que « les intérêts fondamentaux de la nation s'entendent au sens du présent titre de son indépendance, de l'intégrité de son territoire, de sa sécurité, de la forme républicaine de ses institutions, des moyens de sa défense et de sa diplomatie, de la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger, de l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement et des éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique et de son patrimoine culturel ».

2245. Si cela est le cas, le procureur de la République saisi de cette demande ou avise de cette demande en application du troisième alinéa de l'article 694-1 du Code de procédure pénale et la transmet au procureur général qui détermine, s'il y a lieu, d'en saisir le ministre de la justice et donne, le cas échéant, avis de cette transmission au juge d'instruction. S'il est saisi, le ministre de la justice informe l'autorité requérante, le cas échéant, de ce qu'il ne peut être donné suite, totalement ou partiellement, à sa demande.

C'est le ministre de la justice qui prend, en fonction des informations dont il dispose, la décision de donner ou non suite à la demande d'entraide. Le juge d'instruction n'intervient à aucun stade de cette décision : il ne lui appartient ni de saisir le ministre de la justice ni de refuser l'exécution de l'entraide judiciaire, lorsque la demande de l'État requérant est considérée comme étant de nature à porter atteinte à la souveraineté ou à d'autres intérêts essentiels de la France. Tout au plus peut-il être informé de la transmission de la demande du procureur de la République au procureur général si la demande le concerne.

Exigence de la double incrimination. Cf. C.37.1.

2246. *Cas où la demande d'entraide porte sur la prise de mesures conservatoires ou de confiscation.* Lorsque la demande d'entraide porte sur la prise de mesures conservatoires ou de confiscation sur des biens d'autres motifs de refus peuvent s'appliquer.

2247. Ainsi la loi n.90-1010 du 14 novembre 1990, portant adaptation de la législation française aux dispositions de l'article 5 de la Convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes du 20 décembre 1988, prévoit comme autres motifs de refus des considérations relatives à la protection des libertés individuelles et des droits de l'homme, si les faits à raison desquels la confiscation a été prononcée font ou ont fait l'objet de poursuites pénales sur le territoire français ou si le ministère public a décidé de ne pas engager de poursuites sur le territoire français pour les faits à raison desquels la confiscation a été prononcée (refus facultatif).

2248. La loi n°96-392 du 13 mai 1996 prévoit en son article 10 qu'une demande tendant à une ou plusieurs des mesures suivantes : (1) la recherche et l'identification du produit d'une infraction, de la chose qui a servi ou était destinée à commettre cette infraction ou de tout bien dont la valeur correspond au produit de cette infraction ; (2) la confiscation de ces choses, produits ou biens ; ou (3) la prise de mesures conservatoires sur ces choses, produits ou biens est rejetée si (cf. également les Recommandations 38 et 39) :

- son exécution risque de porter atteinte à l'ordre public ;
- les faits sur lesquels elle porte font l'objet de poursuites pénales ou ont déjà fait l'objet d'une décision définitive sur le territoire français ;
- elle porte sur une infraction politique (cf. critère C.39.1) ;
- la décision étrangère a été prononcée dans des conditions n'offrant pas de garanties suffisantes au regard des droits de la défense ;
- les faits à l'origine de la demande ne sont pas constitutifs d'une infraction selon la loi française. Toutefois, ce dernier motif de rejet ne s'applique pas aux qui n'impliquent pas de mesures coercitives ;
- la demande peut également être rejetée si l'importance de l'affaire ne justifie pas que soit prise la mesure sollicitée ou si son exécution risque de porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité ou à d'autres intérêts essentiels de la France (cf. supra).

2249. Dans le cadre de l'exécution d'une décision de gel de biens ou d'éléments de preuve prises par les autorités d'un État de l'Union européenne, une telle décision est refusée dans l'un des cas suivants (cf. article 695-9-17 du Code de procédure pénale): (1) si une immunité y fait obstacle ou si le bien ou l'élément de preuve est insaisissable selon la loi française ; (2) s'il ressort du certificat que la décision de

gel se fonde sur des infractions pour lesquelles la personne visée dans ladite décision a déjà été jugée définitivement par les autorités judiciaires françaises ou par celles d'un État autre que l'État d'émission, à condition, en cas de condamnation, que la peine ait été exécutée, soit en cours d'exécution ou ne puisse plus être ramenée à exécution selon les lois de l'État de condamnation ; (3) s'il est établi que la décision de gel a été prise dans le but de poursuivre ou de condamner une personne en raison de son sexe, de sa race, de sa religion, de son origine ethnique, de sa nationalité, de sa langue, de ses opinions politiques ou de son orientation sexuelle, ou que l'exécution de ladite décision peut porter atteinte à la situation de cette personne pour l'une de ces raisons ; si la décision de gel a été prise à des fins de confiscation ultérieure d'un bien et que les faits qui la justifient ne constituent pas une infraction permettant, selon la loi française, d'ordonner une mesure conservatoire. Toutefois, le motif de refus prévu au 4° n'est pas opposable lorsque la décision de gel concerne une infraction qui, en vertu de la loi de l'État d'émission, entre dans l'une des catégories d'infractions mentionnées aux troisième à trente-quatrième alinéas de l'article 695-23²⁸⁷ et y est punie d'une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à trois ans d'emprisonnement. Certaines infractions sous-jacentes ne figurent pas dans cette liste (délits d'initiés et manipulation de marché, cf. C.38.1). Le refus d'exécuter une décision de gel de biens ou d'éléments de preuve est motivé. Il est notifié sans délai à l'autorité judiciaire de l'État d'émission par tout moyen laissant une trace écrite. Lorsqu'il est impossible d'exécuter la décision de gel parce que le bien ou les éléments de preuve ont disparu, ont été détruits, n'ont pas été retrouvés à l'endroit indiqué dans le certificat ou qu'il n'a pas été possible de les localiser, même après consultation de l'autorité judiciaire de l'État d'émission, le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention en informe sans délai l'autorité judiciaire dudit État par tout moyen laissant une trace écrite.

2250. L'exécution d'une décision de gel de biens ou d'éléments de preuve peut être différée : (1) lorsqu'elle risque de nuire à une enquête pénale en cours ; (2) lorsque l'un quelconque des biens ou éléments de preuve en cause a déjà fait l'objet d'une mesure de gel ou de saisie dans le cadre d'une procédure pénale ; (3) lorsque la décision de gel est prise en vue de la confiscation ultérieure d'un bien et que celui-ci fait déjà l'objet d'une décision de gel ou de saisie dans le cadre d'une procédure non pénale en France ; (4) lorsque l'un quelconque des biens ou éléments de preuve en cause est un document ou un support protégé au titre de la défense nationale, tant que la décision de le déclassifier n'a pas été notifiée par l'autorité administrative compétente au juge d'instruction ou au juge des libertés et de la détention en charge de l'exécution de la décision de gel. Le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention qui décide de différer l'exécution de la décision de gel en informe sans délai l'autorité judiciaire de l'État d'émission par tout moyen laissant une trace écrite, en lui précisant le motif du report et, si possible, sa

²⁸⁷ C'est-à-dire : participation à une organisation criminelle ; terrorisme ; traite des êtres humains ; exploitation sexuelle des enfants et pornographie infantile ; trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes ; trafic illicite d'armes, de munitions et d'explosifs ; corruption ; fraude, y compris la fraude portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes au sens de la convention du 26 juillet 1995 relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, blanchiment du produit du crime ou du délit ; faux monnayage, y compris la contrefaçon de l'euro ; cybercriminalité ; crimes et délits contre l'environnement, y compris le trafic illicite d'espèces animales menacées et le trafic illicite d'espèces et d'essences végétales menacées ; aide à l'entrée et au séjour irréguliers ; homicide volontaire, coups et blessures graves ; trafic illicite d'organes et de tissus humains ; enlèvement, séquestration et prise d'otage ; racisme et xénophobie ; vols commis en bande organisée ou avec arme ; trafic illicite de biens culturels, y compris antiquités et œuvres d'art ; escroquerie ; extorsion ; contrefaçon et piratage de produits ; falsification de documents administratifs et trafic de faux ; falsification de moyens de paiement ; trafic illicite de substances hormonales et autres facteurs de croissance ; trafic illicite de matières nucléaires et radioactives ; trafic de véhicules volés ; viol ; incendie volontaire ; crimes et délits relevant de la compétence de la Cour pénale internationale ; détournement d'avion ou de navire ; sabotage.

durée prévisible. Dès que le motif de report n'existe plus, le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention procède à l'exécution de la décision de gel.

2251. *Motifs de refus dans le cadre des conventions bilatérales d'entraide.* Les motifs de refus sont également énoncés dans les conventions bilatérales d'entraide. Elles peuvent prévoir le refus d'octroyer l'entraide judiciaire si la demande se rapporte à des infractions considérées comme des infractions politiques ou encore lorsque la demande se rapporte à une infraction pour laquelle la personne poursuivie a été définitivement acquittée ou relaxée ou pour laquelle elle a déjà été condamnée dans la partie requise à condition que la sanction prononcée soit en cours d'exécution, ait déjà été exécutée ou ne puisse plus être exécutée selon les lois de cette partie.

2252. Le droit français prévoit des circonstances précises dans lesquelles l'entraide judiciaire ne peut avoir lieu. Ces conditions ne semblent pas déraisonnables, disproportionnées ou indûment restrictives. Le critère C.36.2 est rempli.

Existence de procédures claires et efficaces d'exécution des demandes d'entraide judiciaire en temps opportun et sans délais inutiles (C.36.3)

2253. *Bureau de l'entraide pénale internationale.* Le bureau de l'entraide pénale internationale reçoit et achemine toutes les demandes de coopération pénale dont les instruments conventionnels prévoient qu'elles sont adressées ou reçues par le Ministère de la Justice. Il fait une analyse des demandes qui lui parviennent au regard de leur conformité formelle avec les dispositions des conventions applicables. Il examine en outre leur compatibilité, a priori, avec le droit national et l'absence de motifs de refus sur le fondement de l'article 2 de la convention européenne de 1959 ou d'une disposition analogue. Ce contrôle permet, selon les autorités françaises, de faire compléter une demande d'entraide qui à défaut pourrait s'exposer à un refus. Dans ces cas, les demandes ne sont pas systématiquement renvoyées, mais un complément d'informations peut être fait (soit directement, soit par l'intermédiaire d'un magistrat de liaison en poste en France ou dans l'État requérant).

2254. Le bureau : (a) est associé par les bureaux compétents à l'élaboration du droit pénal européen et international comportant des incidences en matière d'entraide répressive internationale ; (b) élabore, en concertation avec ces bureaux, les textes nécessaires à la mise en œuvre, au plan interne, des conventions d'entraide répressive internationale ainsi que ceux relatifs aux juridictions pénales internationales ; (c) assure la mise en œuvre de l'entraide répressive internationale, notamment le suivi des procédures de mandat d'arrêt européen, d'extradition et de transfèrement de détenus en liaison avec la direction de l'administration pénitentiaire ainsi que l'exécution de toutes demandes d'entraide pénale internationales ; (d) assure, par l'intermédiaire de la mission justice auprès de la direction centrale de la police judiciaire du ministère de l'intérieur, les missions confiées au ministère de la justice dans le cadre de la mise en œuvre des conventions internationales de coopération policière et judiciaire ; (e) assure, en France, l'animation des points de contact régionaux du Réseau judiciaire européen en matière pénale et, auprès du secrétariat général de ce réseau, la représentation de la partie française de ce Réseau européen. A ce titre, le bureau de l'entraide pénale internationale est un correspondant permanent de l'unité Eurojust et du représentant français auprès d'Eurojust (article 10 de l'arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en bureaux de la direction des affaires criminelles et des grâces).

2255. Le Bureau entretient des contacts réguliers avec des autorités étrangères homologues, et peut être contacté par elles pour toute question de coopération internationale. Le ministère de la Justice recense autant que possible les difficultés qui se présentent et recherche des solutions en prenant contact avec les autorités centrales étrangères dans des cas isolés ou en organisant des réunions bilatérales lorsque les difficultés revêtent un aspect plus général.

2256. Le Bureau est le conseil des juridictions nationales pour préciser le cadre conventionnel applicable ainsi que pour la rédaction des demandes (extradition, entraide, etc.) de façon à ce que celles-ci soient plus facilement exécutables par les autorités étrangères requises. Il est un point de contact pour toute question d'interprétation des conventions touchant à la coopération pénale. A cette fin, le Bureau tient à jour une documentation sur tous les chapitres de la coopération pénale internationale. L'information des autorités judiciaires françaises est également menée dans le cadre de réunions spécialement destinées aux échanges avec les magistrats des cours d'appel en charge de la coopération pénale (plus particulièrement avec les membres du ministère public).

2257. Les demandes d'entraide françaises peuvent être présentées par un membre du Parquet ou, si elles se rapportent à un acte d'instruction, par un magistrat instructeur. Ces mêmes autorités judiciaires sont chargées d'exécuter les demandes adressées à la France selon le champ respectif de leur compétence. Les juridictions ne disposent pas de ressources humaines ou financières particulières pour assurer les missions d'entraide judiciaire internationale. Au pôle économique et financier de Paris – où se concentre une large part des demandes d'entraide vers la France portant sur la délinquance économique et financière – l'exécution des demandes relevant d'un juge d'instruction est assurée par le doyen des magistrats instructeurs, sauf délégation à un autre magistrat du pôle qui aurait été impliqué dans un dossier connexe.

2258. Les autorités françaises précisent que si aux termes de l'article 52 du code de procédure pénale le juge d'instruction est compétent pour instruire les faits qui ont été commis sur son ressort territorial, il peut accomplir tous les actes utiles à la manifestation de la vérité sur l'étendue du territoire national français. Une demande d'entraide comportant des investigations à effectuer à plusieurs endroits du territoire national peut donc être adressée à un seul magistrat instructeur des lors qu'il possède un critère de compétence territoriale. Il pourra en conséquence diligenter les investigations ne ressortant pas de sa compétence territoriale. En pratique, les demandes d'entraide comportant des investigations multiples sont adressées au magistrat instructeur qui concentre le plus d'investigations à effectuer sur son ressort territorial. En matière de criminalité organisée et en matière de très grande délinquance économique et financière, si la complexité le justifie, la demande d'entraide peut être adressée à un magistrat instructeur d'une juridiction interrégionale spécialisée dont le ressort s'étend sur plusieurs cours d'appel.

2259. *Autres institutions.* Le Réseau judiciaire européen a pour but d'améliorer sur le plan juridique et pratique l'entraide judiciaire entre les États membres de l'Union européenne, pour lutter contre les formes graves de criminalité (criminalité organisée, corruption, trafic de drogue, terrorisme). Le Réseau judiciaire européen est composé des éléments suivants: (a) les autorités centrales responsables dans chaque État membre de la coopération judiciaire internationale; (b) un ou plusieurs points de contact créés dans chaque État membre, chacun devant avoir une connaissance suffisante d'une langue de l'Union européenne (UE) autre que la langue nationale; (c) les magistrats de liaison peuvent être associés au Réseau judiciaire européen par les États membres qui les désignent; (d) la Commission désigne un point de contact pour les domaines qui relèvent de sa sphère de compétence. Le Réseau judiciaire européen facilite l'établissement de contacts appropriés entre les points de contact des différents États membres, organise des réunions périodiques des représentants des États membres et fournit en permanence un certain nombre d'informations de base à jour, en particulier par l'intermédiaire d'un réseau de télécommunications adéquat. Le réseau et Eurojust se complètent en entretenant des relations privilégiées fondées sur la concertation.

2260. Eurojust est compétent en ce qui concerne les enquêtes et les poursuites (touchant au moins deux États membres) relatives à la criminalité grave pour promouvoir la coordination entre les autorités compétentes des différents États membres et faciliter l'exécution des demandes et des décisions relatives à la coopération judiciaire. Eurojust peut accomplir ses missions tant par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs membres nationaux qu'en tant que collège. Eurojust peut demander, entre autres, aux autorités des États

membres concernés: (a) d'entreprendre une enquête ou des poursuites; (b) de mettre en place une équipe commune d'enquête; (c) prendre des mesures spéciales ou d'autres mesures d'enquête. Le France se veut être un membre actif du Réseau judiciaire européen et d'Eurojust.

2261. Le ministère de la justice, par une circulaire du 31 mai 2005, s'est efforcé de sensibiliser les juridictions à l'importance du rôle d'Eurojust, en les incitant à informer le représentant national. Si les juridictions interrégionales spécialisées le saisissent régulièrement, ce n'est pas le cas des autres juridictions, à l'exception de celle de Paris. Le recueil d'information sur les affaires en cours est très irrégulier, parfois même inexistant dans certains parquets généraux. En matière de terrorisme, en dépit des obligations communautaires, l'échange d'informations reste très limité²⁸⁸.

2262. Enfin, la France a échangé des magistrats de liaison avec 15 pays, dont 6 au sein de l'Union européenne. Elle accueille elle-même 7 magistrats de liaison venant d'Italie, d'Espagne, du Royaume-Uni, du Canada, d'Allemagne, des Pays-Bas et des États-Unis. L'expérience a démontré que ces magistrats peuvent effectivement contribuer à accélérer le traitement des commissions rogatoires et à améliorer, d'une manière générale, l'efficacité du processus. Ces magistrats sont en contact journalier avec les magistrats mandants français qui leur demandent souvent conseil avant même l'envoi d'une commission rogatoire internationale. Ils servent d'intermédiaire actif entre les autorités centrales, mais également entre les autorités judiciaires, pour la résolution des difficultés et l'accélération des procédures. Leur connaissance du système institutionnel et des règles juridiques du pays d'accueil, leur connaissance de langues étrangères ainsi d'ailleurs que leur proximité avec les autorités nationales leur permet, entre autres, d'aider utilement à accroître la rapidité des échanges.

2263. Les procédures françaises d'exécution des demandes d'entraide judiciaire sont suffisamment claires. Pour ce concerne leur efficacité, se référer aux réserves émises au critère 36.1.1 supra. Le critère C.36.3 est à ce titre imparfaitement rempli.

Une demande d'entraide judiciaire ne devrait pas être refusée au seul motif que l'infraction est également considérée comme portant sur des questions fiscales (C.36.4)

2264. La France, qui est partie à la Convention européenne d'entraide pénale en matière judiciaire du 20 avril 1959 et à son protocole du 17 mars 1978, n'a pas émis de réserve en ce qui concerne l'infraction fiscale. En effet la convention permet à un État partie de refuser l'entraide judiciaire lorsque la demande se rapporte à des infractions qu'il considère comme des infractions fiscales. Une exception à ce principe a, par la suite, été apportée par le protocole additionnel dont l'article 1^{er} prévoit que « *les Parties contractantes n'exerceront pas le droit prévu à l'article 2.a de la Convention de refuser l'entraide judiciaire pour le seul motif que la demande se rapporte à une infraction que la Partie requise considère comme une infraction fiscale* ». Cependant, l'article 8 § 2 de ce protocole autorise un État Partie à déclarer qu'il se réserve le droit de ne pas accepter cette disposition ou de l'accepter seulement en ce qui concerne certaines infractions ou catégories d'infractions visées par l'article 1^{er}.

2265. Il convient de relever également que le protocole à la Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, du 16 octobre 2001, ratifié par la France, qui a pour objectif d'améliorer l'entraide judiciaire en matière de blanchiment, prévoit que les États parties au protocole ne pourront plus refuser l'exécution d'une demande d'entraide pénale

²⁸⁸ Cf. Compte rendu analytique officiel du 12 décembre 2007 du Sénat à propos à propos d'Eurojust et du Réseau judiciaire européen.

fondée au seul motif qu'ils considèrent l'infraction sur laquelle porte la demande comme une infraction fiscale (article 8.1). De plus aucune demande d'entraide ne pourra être rejetée au motif que le droit de l'État requis n'impose pas le même type de taxes ou impôts, ou ne contient pas le même type de réglementation en matière de taxes et impôts, de douanes et de change que le droit de l'État requérant (article 8.2).

2266. Toutefois, certaines conventions bilatérales, dont l'équipe d'évaluation a eu connaissance, prévoient que l'entraide judiciaire peut être refusée si la demande se rapporte à une infraction fiscale. Celle-ci ne peut cependant être refusée pour ceux des faits visés dans la demande qui constituent également une infraction pénale de droit commun selon le droit de la partie requise en l'occurrence l'État français). Le critère C.34.4 est rempli.

Une demande d'entraide judiciaire ne devrait pas être refusée en invoquant des lois qui imposent le secret ou la confidentialité aux institutions financières ou aux entreprises et professions non financières désignées (C.36.5)

2267. Un tel motif de refus n'existe pas en droit français. Le secret bancaire n'est pas opposable à l'autorité judiciaire. Dès lors, il ne peut être invoqué pour refuser une demande d'entraide. Les conventions bilatérales, dont l'équipe d'évaluation a eu connaissance, prévoient également que le secret bancaire ne peut pas constituer un motif de rejet d'une demande d'entraide judiciaire.

2268. Le Protocole additionnel à la Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne prévoit également que chaque État membre doit prendre les mesures nécessaires pour répondre rapidement aux demandes d'identification des comptes bancaires de personnes physiques ou morales (article 1). Il en est de même pour les demandes d'information sur les transactions bancaires (article 2) et les demandes de suivi de ces transactions (article 3), dont le caractère contraignant est toutefois limité par son paragraphe 3, lequel prévoit que l'État requis peut accepter ou refuser dans chaque cas individuel et dans le respect de la législation nationale. Le critère C.36.5 est rempli.

Les pouvoirs des autorités compétentes prescrits par la R.28 devraient pouvoir également être utilisés en réponse à une demande d'entraide judiciaire (C.36.6)

2269. Les autorités de poursuite et d'instruction disposent pour l'exécution des demandes d'entraide internationale des mêmes pouvoirs que ceux dont elles disposent dans le cadre de procédures nationales. Cf. Recommandation 28, supra. Le critère 36.6 est rempli.

Gestion des conflits de compétence (C.36.7)

2270. Il n'existe pas à proprement parler de mécanisme permettant de déterminer le lieu de saisine le plus approprié pour les poursuites de personnes mises en cause dans des affaires sujettes à des poursuites dans plusieurs pays. Selon les autorités, il est toutefois possible de déterminer le lieu de saisine par un accord entre les magistrats concernés. Cet accord peut être trouvé par l'intermédiaire d'Eurojust quand les pays concernés par les poursuites font partie de l'Union européenne. La France a fait le choix de traiter de cette question au cas par cas dans un souci d'efficacité et de pragmatisme. Le critère C.36.7 est rempli.

2271. Au niveau de l'Union européenne, le projet de décision-cadre du Conseil relative à la prévention et au règlement des conflits en matière d'exercice de la compétence dans le cadre des procédures pénales (toujours en discussion au moment de la rédaction de ce rapport) aborde les conséquences négatives lorsque plusieurs États membres ont compétence pour mener des procédures pénales portant sur les mêmes

faits impliquant la même personne. La décision-cadre instaure une procédure d'échange d'informations et de consultations directes visant à prévenir les violations du principe non bis in idem. La présente décision-cadre devrait compléter les dispositions d'une série de décisions-cadres déjà arrêtées concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements en matière pénale aux fins de l'exécution des peines dans d'autres États membres.

Éléments complémentaires

2272. Les pouvoirs des autorités compétentes prescrits par la R.28 peuvent être invoqués en cas de demande directe adressée par des autorités judiciaires ou de poursuite pénale étrangères à leurs homologues nationaux dans le cadre de l'application de la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale du 29 mai 2000 qui consacre le principe de transmission directe des demandes d'entraide entre juges de l'espace européen. Certaines conventions bilatérales peuvent également le prévoir.

2273. La France a 24 équipes communes d'enquête opérationnelles, dont 12 avec l'Espagne, 7 avec la Belgique et deux avec l'Allemagne. Sur les 24 ECE, 14 concernent la criminalité organisée (dont 7 le trafic de stupéfiants, une le blanchiment et deux concernant le financement du terrorisme).

2274. Introduites en France par la loi Perben II du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, aux articles 695-2 à 695-3 du code de procédure pénale, ces équipes communes permettent de développer entre les États des stratégies communes d'enquête et de partager des objectifs de lutte contre la criminalité organisée transfrontalière. Elles associent des magistrats et des enquêteurs de deux pays au sein d'une même entité dans une affaire présentant un intérêt pénal commun aux deux États. Ceci permet aux autorités judiciaires et aux services concernés d'échanger des renseignements, de mener des opérations d'investigations conjointes et de coordonner l'exercice des poursuites pénales dans les deux pays.

2275. Créées pour un dossier déterminé et pour une durée limitée, elles n'ont pas vocation à se transformer en structures binationales permanentes. Elles ne peuvent être mise en place que dans le cadre d'une procédure judiciaire préexistante, enquête préliminaire, de flagrance ou information judiciaire. L'initiative de la création de cette équipe commune d'enquête peut être prise par le procureur de la République, par le juge d'instruction ou à la demande des autorités judiciaires d'un ou plusieurs États membres.

Statistiques

2276. Les statistiques disponibles sont incomplètes en matière d'entraide, l'entrée en vigueur de la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale du 29 mai 2000 ayant permis l'échange spontané d'information et le contact direct entre autorités judiciaires, les données statistiques n'existent que pour les actes ayant transités par le bureau de l'entraide pénale internationale de la Direction des Affaires criminelles et des grâces du Ministère de la Justice. Ainsi, les statistiques pour l'année 2008 sont les suivantes :

- Demandes d'entraide actives (françaises) : 608 ;
- Demandes d'entraide passives (en provenance des pays étrangers) : 1004 ;
- Dénonciations officielles actives : 222 ;
- Dénonciations officielles passives : 136 ;

- Actes judiciaires reçus : 1046 ;
- Actes judiciaires transmis : 1341 ;
- Déplacements de magistrats français à l'étranger : 122 ;
- Traductions : 181.

2277. Aucune statistique n'est collectée en ce qui concerne le nombre de demandes d'entraide acceptées ou refusées et les délais de réponse.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 36 et de la Recommandation spéciale V et appréciation de la conformité globale

2278. La France estime que les conditions de fonctionnement de l'entraide judiciaire ont notablement évolué au cours des dernières années. Le recours de plus en plus important aux transmissions directes d'autorité judiciaire à autorité judiciaire fait que le service central d'entraide n'a plus le monopole de la matière qu'il a exercé jusqu'aux années récentes. C'est ainsi qu'en matière d'entraide, l'orientation générale va désormais dans le sens d'une exécution plus rapide et systématique de toute demande d'entraide, notamment de celle émanant d'un pays de l'Union européenne. A titre positif également, la France a encouragé le développement du nombre de magistrats de liaison sur son territoire et dans les pays tiers, ce qui participe à une plus grande efficacité du traitement des demandes d'entraide.

2279. Au titre des questionnements, l'équipe d'évaluation souligne la difficulté de déterminer l'efficacité du régime d'entraide en l'absence de statistiques adéquates. De plus, la question de la traduction des demandes semble être un sujet de préoccupation permanent en ceci notamment qu'elle génère des délais de traitement plus longs. A ceci s'ajoute le fait que la plupart des magistrats de parquets et juges d'instruction ne maîtrisent pas ou peu de langues étrangères. Même s'ils connaissent la langue de la demande, ils sont en tout état de cause obligés pour des raisons procédurales, d'attendre la traduction officielle de la demande avant de l'exécuter. Enfin, l'équipe souligne à nouveau la question du manque de moyens mis à la disposition de l'autorité judiciaire (cf. conclusions en lien avec la Recommandation 30).

Recommandation 37 et Recommandation spéciale V

Double incrimination dans le cadre de l'entraide (C.37.1 et C.37.2)

2280. En principe, la France ne subordonne pas l'exécution des demandes d'entraide judiciaire en matière pénale à la double incrimination. Cependant, certaines conventions bilatérales prévoient cette condition, notamment pour les demandes d'entraide portant sur des mesures coercitives. De plus, la loi du 13 mai 1996 prise pour l'application de la Convention du 8 novembre 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime prévoit que la demande d'entraide judiciaire peut être rejetée si les faits à l'origine de la demande ne sont pas constitutifs d'une infraction selon la loi française. Cette même disposition précise toutefois que ce motif de rejet ne s'applique pas aux demandes présentées en application du paragraphe 1^{er} de l'article 9 (recherche et identification du produit d'une infraction) qui n'impliquent pas des mesures coercitives.

2281. Dans les cas où la réciprocité d'incrimination constitue une condition de l'octroi de l'entraide par la France, seule est contrôlée l'existence en droit français d'une incrimination des faits matériels visés par la demande. Il n'est pas nécessaire que les textes d'incrimination et les sanctions prévues soient identiques dans le droit de l'État requérant et en droit français. Il faut donc, et il suffit, que les faits soient

également susceptibles d'être poursuivis pénalement en droit français, quelle que soit la qualification pénale retenue. Il semble que la France ne recourt pas à des critères trop rigides lorsqu'elle applique la double incrimination. Les critères C.37.1 et C.37.2 sont remplis en ce qui concerne l'entraide judiciaire.

2282. Les dispositions décrites ci-dessus s'appliquent également au financement du terrorisme (RSV).

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 37 (dans le contexte de l'entraide judiciaire) et de la Recommandation spéciale V et appréciation de la conformité globale

2283. La France ne semble pas faire un usage déraisonnable de la condition de double incrimination dans le contexte de l'entraide judiciaire.

Recommandation 38 et Recommandation spéciale V

Capacité de répondre efficacement et en temps utile aux demandes d'entraide judiciaire formulées par des pays étrangers concernant l'identification, le gel, la saisie ou la confiscation (C.38.1)

2284. *Général.* Trois textes de loi sont à mentionner en ce qui concerne l'exécution de mesures provisoires et de confiscation : la loi du 14 novembre 1990, portant adaptation de la législation française aux dispositions de l'article 5 de la Convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes du 20 décembre 1988 ; la loi du 13 mai 1996 relative à la lutte contre le blanchiment et le trafic des stupéfiants et à la coopération internationale en matière de saisie et de confiscation des produits du crime ; et la loi du 4 juillet 2005 qui a transposé en droit français la décision-cadre du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve (articles 695-9-1 à 695-9-30 du Code de procédure pénale). En pratique et selon les autorités, les dispositions de la loi du 14 novembre 1990 – spécifiques aux stupéfiants – sont désormais rarement appliquées par les juridictions, au profit de celles, plus larges, de la loi du 13 mai 1996.

2285. *Dispositions prévues à la loi du 13 mai 1996 dans le cadre de demandes d'entraide avec des États parties à la Convention du Conseil de l'Europe de 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime.* Ces dispositions s'appliquent à toute demande d'entraide présentée par un État partie à cette convention tendant à une ou plusieurs des mesures suivantes : (1) la recherche et l'identification du produit d'une infraction, de la chose qui a servi ou était destinée à commettre cette infraction ou de tout bien dont la valeur correspond au produit de cette infraction ; (2) la confiscation de ces choses, produits ou biens ; (3) la prise de mesures conservatoires sur ces choses, produits ou biens.

2286. L'article 10 de la loi du 13 mai 1996 prévoit six cas de rejet de la demande d'entraide: l'exécution de la demande risque de porter atteinte à l'ordre public; les faits sur lesquels elle porte font l'objet de poursuites pénales ou ont déjà fait l'objet d'une décision définitive sur le territoire français ; elle porte sur une infraction politique; la décision étrangère a été prononcée dans des conditions n'offrant pas de garanties suffisantes au regard des droits de la défense; les faits à l'origine de la demande ne sont pas constitutifs d'une infraction selon la loi française [sauf, pour ce dernier cas, quand il s'agit d'une simple identification des biens, sans usage de mesures coercitives] ; l'importance de l'affaire ne justifie pas que soit prise la mesure sollicitée ou si son exécution risque de porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité ou à d'autres intérêts essentiels de la France » (refus facultatif).

2287. Si la demande d'entraide vise l'exécution d'une mesure de confiscation prononcée par une juridiction étrangère, l'exécution de la décision est autorisée par le tribunal correctionnel lorsqu'il est saisi, à cette fin, par le procureur de la République. La décision de confiscation doit viser un bien, déterminé ou

non, constituant le produit ou l'instrument d'une infraction et se trouvant sur le territoire français ou consister en l'obligation de payer une somme d'argent correspondant à la valeur de ce bien, étant précisé que, pour que l'exécution soit autorisée, le tribunal correctionnel doit vérifier que la décision étrangère est définitive et demeure exécutoire selon la loi de l'État requérant et que les biens confisqués par cette décision sont susceptibles d'être confisqués dans des circonstances analogues selon la loi française.

2288. S'il l'estime utile, le tribunal peut entendre, le cas échéant par commission rogatoire, le condamné ainsi que toute personne ayant des droits sur les biens qui ont fait l'objet de la décision étrangère de confiscation (toutes ces personnes pouvant être représentées par un avocat). Le tribunal est lié par les constatations de fait de la décision étrangère. Si ces constatations sont insuffisantes, il peut ordonner un supplément d'information.

2289. La loi prévoit que l'autorisation ne peut avoir pour effet de porter atteinte aux droits licitement constitués au profit des tiers, en application de la loi française, sur les biens dont la confiscation a été prononcée par la décision étrangère. Toutefois, si cette décision contient des dispositions relatives aux droits des tiers, elle s'impose aux juridictions françaises à moins que les tiers n'aient pas été mis à même de faire valoir leurs droits devant la juridiction étrangère dans des conditions analogues à celles prévues par la loi française.

2290. En cas de demande d'entraide visant à la prise d'une mesure conservatoire sur un bien situé sur le territoire français, la mesure est ordonnée par le président du tribunal de grande instance lorsqu'il est saisi, à cette fin, par le procureur de la République, dès lors que le propriétaire des biens ne pouvait en ignorer l'origine ou l'utilisation frauduleuse. La durée maximale de cette mesure est limitée à deux ans, un renouvellement pouvant intervenir dans les mêmes conditions avant l'expiration de ce délai.

2291. *Dispositions prévues à la loi du 4 juillet 2005 (articles 695-9-1 et s. du code de procédure pénale) dans le cadre de demandes d'entraide visant une mesure de gel d'un État membre de l'Union Européenne.* Il s'agit en fait ici d'une mesure de saisie. En effet, aux termes de ces dispositions une décision de gel est une décision émise par une autorité judiciaire d'un État membre en vue d'empêcher la destruction, la transformation, le déplacement, le transfert ou l'aliénation d'un bien susceptible de faire l'objet d'une confiscation ou de constituer un élément de preuve et se trouvant sur le territoire d'un autre État membre.

2292. Les biens ou les éléments de preuve qui peuvent donner lieu à la prise ou à l'exécution d'une décision de gel sont les suivants : (1) tout bien meuble ou immeuble, corporel ou incorporel, ainsi que tout acte juridique ou document attestant d'un titre ou d'un droit sur ce bien, dont l'autorité judiciaire de l'état d'émission estime qu'il est le produit d'une infraction ou correspond en tout ou partie à la valeur de ce produit, ou constitue l'instrument ou l'objet d'une infraction ; (2) tout objet, document ou donnée, susceptible de servir de pièce à conviction dans le cadre d'une procédure pénale dans l'État d'émission.

2293. Toute décision de gel de biens ou d'éléments de preuve est accompagnée d'un certificat décerné par l'autorité judiciaire ayant ordonné la mesure et comprenant notamment les mentions suivantes : (1) l'identification de l'autorité judiciaire qui a pris, validé ou confirmé la décision de gel et de l'autorité compétente pour exécuter ladite décision dans l'État d'émission, si celle-ci est différente de l'autorité d'émission ; (2) l'identification de l'autorité centrale compétente pour la transmission et la réception des décisions de gel, lorsqu'une telle autorité a été désignée ; (3) la date et l'objet de la décision de gel ainsi que, s'il y a lieu, les formalités procédurales à respecter pour l'exécution d'une décision de gel concernant des éléments de preuve ; (4) les données permettant d'identifier les biens ou éléments de preuve faisant l'objet de la décision de gel, notamment la description précise de ces biens ou éléments, leur localisation dans l'État d'exécution et la désignation de leur propriétaire ou de leur gardien ; (5) l'identité de la ou des

personnes physiques ou morales soupçonnées d'avoir commis l'infraction ou qui ont été condamnées et qui sont visées par la décision de gel ; (6) les motifs de la décision de gel, le résumé des faits connus de l'autorité judiciaire qui en est l'auteur, la nature et la qualification juridique de l'infraction qui la justifie y compris, s'il y a lieu, l'indication que ladite infraction entre, en vertu de la loi de l'État d'émission, dans l'une des catégories d'infractions mentionnées aux troisième à trente-quatrième alinéas de l'article 695-23 et y est punie d'une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à trois ans d'emprisonnement ; (7) la description complète de l'infraction lorsque celle-ci n'entre pas dans l'une des catégories d'infractions visées au 6° ; (8) les voies de recours contre la décision de gel pour les personnes concernées, y compris les tiers de bonne foi, ouvertes dans l'État d'émission, la désignation de la juridiction devant laquelle ledit recours peut être introduit et le délai dans lequel celui-ci peut être formé.

2294. C'est le juge d'instruction qui est compétent pour exécuter les demandes de gel portant sur les décisions de gel d'un élément de preuve, le juge des libertés et de la détention ayant compétence pour exécuter les demandes de gel de biens en vue de leur confiscation. Le procureur de la République quant à lui en assure l'exécution. La procédure doit se dérouler rapidement, le juge devant se prononcer dans les meilleurs délais et, si possible, dans les 24 heures suivant la réception de la demande, l'exécution de la saisie devant elle-même intervenir immédiatement.

2295. *Dispositions prévues dans les traités ou conventions d'entraide judiciaire en matière pénale.* En règle générale, les traités signés par la France dans un cadre bilatéral avec un État tiers étendent l'entraide judiciaire aux procédures de gel et saisie. Dans ce cadre, il est généralement prévu que l'État requis prend les mesures appropriées, conformes à son droit interne, en vue de rechercher et d'identifier des produits ou instruments d'une infraction qui se trouvent sur son territoire. La demande doit préciser les raisons qui laissent penser que les produits ou instruments se trouvent sur le territoire de l'État requis. L'État requis informe l'État requérant du résultat de son enquête. A la demande de l'État requérant, l'État requis peut, dès lors que les faits à l'origine de la demande sont constitutifs d'une infraction selon la législation des deux États, prendre toute mesure conservatoire permise par sa législation afin d'immobiliser temporairement lesdits produits ou instruments pour garantir leur disponibilité aux fins de confiscation. A la demande de l'État requérant, l'État requis peut exécuter une décision définitive de confiscation prononcée par les autorités judiciaires de l'État requérant. L'exécution d'une telle demande est régie par le droit interne de l'État requis. L'État requis d'exécuter une décision définitive de confiscation dispose des produits et instruments confisqués conformément à son droit interne. Il peut également, s'il l'estime approprié, en transférer la propriété ou le produit de leur vente, en tout ou partie, à l'État requérant.

2296. *Dispositions applicables en dehors de l'espace européen et de l'existence d'un traité ou convention d'entraide judiciaire en matière pénale.* Comme indiqué en supra il n'existe pas de régime spécifique prévu par le Code de procédure pénale pour l'exécution d'une demande d'entraide en fonction de son objet. Ce sont les règles générales du code de procédure pénale qui s'appliquent à toutes les demandes d'entraide.

2297. Comme mentionné à la Section 2.3 du rapport, le régime français de confiscation présentait au moment de la visite des lacunes sérieuses, notamment en termes d'effectivité, de nature à impacter la capacité des autorités françaises à répondre à une demande d'entraide concernant l'identification, le gel, la saisie ou la confiscation d'actifs d'origine criminelle. A ce titre, le critère C.38.1 est imparfaitement rempli.

2298. Il convient de noter que la loi no. 2010-768 du 9 juillet 2010 comporte des dispositions détaillées relatives aux décisions de confiscation de biens prononcées par les juridictions étrangères et autres dispositions visant à renforcer la coopération internationale en matière de saisie et confiscation (la loi a notamment vocation à transposer en droit interne les dispositions de la décision-cadre du Conseil de

l'Union européenne du 6 octobre 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation). Cette loi vise également à corriger les lacunes identifiées à la Section 2.3 du rapport.

Confiscation en valeur (C.38.2)

2299. Comme indiqué ci-dessus, il n'existe pas de régime spécifique prévu par le Code de procédure pénale pour l'exécution d'une demande d'entraide en fonction de son objet. Ce sont les règles générales du code de procédure pénale qui s'appliquent à toutes les demandes d'entraide. En l'occurrence, l'article 131-21 du Code pénal permet la confiscation en valeur quand la chose confisquée n'a pas été saisie ou ne peut pas être représentée (cf. Section 2.3 du rapport). La loi no 2010-768 du 9 juillet 2010 sur la saisie et la confiscation en droit pénal, qui prévoit la confiscation des biens d'une valeur équivalente dans le cadre de l'exécution des décisions de confiscation prononcées par les autorités judiciaires étrangères, comporte des dispositions détaillées sur les conditions dans lesquelles il serait fait droit à une telle demande ainsi que sur ses modalités d'exécution. Le critère C.38.2 est rempli.

Mécanismes de coordination des initiatives de saisie et de confiscation avec d'autres pays (C.38.3)

2300. Les autorités françaises ont indiqué que la coordination des initiatives de saisie et de confiscation avec d'autres pays est possible si elle est visée dans la demande d'entraide. La France s'appuie également sur Eurojust. L'unité peut, depuis la décision 2009/426/JAI du 16 décembre 2008, coordonner l'exécution de demandes d'entraide émises par un État tiers dans une même affaire et qui impliquent une exécution dans au moins deux États membres. Elle peut également, avec l'accord des États membres concernés, intervenir pour faciliter l'exécution dans un même État tiers de demandes d'entraide émanant de plusieurs États membres dans le cadre de la même enquête. En outre, la France a mis en place des points de contacts dans un certain nombre de pays ainsi que des magistrats de liaison tel que cela a été mentionné en supra afin de renforcer les mécanismes de coopération judiciaire. Le critère C.38.3 est rempli.

Mise en place d'un fonds pour les actifs saisis (C.38.4)

2301. Le décret du 17 mars 1995 a créé le « fonds de concours stupéfiants ». Ce fonds est destiné à recueillir le produit de la vente des biens confisqués dans le cadre de procédures pénales diligentées du chef d'infraction à la législation sur les stupéfiants. Il est constitué par les sommes et biens saisis aux trafiquants, ces produits étant affectés aux ministères éligibles selon une clé de répartition validée par les services du Premier Ministre. Les sommes attribuées à chaque ministère doivent être consacrées à l'amélioration des moyens en équipement et en fonctionnement, à l'exclusion de toute forme de primes au personnel. La France a donc mis en place un fonds pour les actifs saisis en matière de stupéfiants. Le critère C.38.4 est rempli, même si le fonds existant n'est voué qu'à gérer une catégorie d'actifs saisis.

2302. Il convient de noter la création (hors période de revue) d'une Agence de gestion des biens saisis et confisqués en charge de la gestion de tous les biens saisis par les juridictions pénales ainsi que de la vente ou de la destruction des biens saisis ou confisqués, et de la répartition du produit de la vente, y compris en exécution de toute demande d'entraide ou de coopération émanant d'une autorité judiciaire étrangère.

Partage d'actifs confisqués (C.38.5)

2303. Le principe général est que l'exécution sur le territoire français d'une décision de justice, même prononcée par une juridiction étrangère emporte dévolution du bien à l'État français.

2304. La seule exception est à trouver à l'article 14 de la loi du 13 mai 1996 qui ne s'applique qu'aux États parties à la Convention du Conseil de l'Europe de 1990 qui dispose que « l'autorisation d'exécution entraîne transfert à l'État français de la propriété des biens confisqués, sauf s'il en est convenu autrement avec l'État demandeur ». Selon les autorités, un accord de partage peut toujours être trouvé tant que les fonds tirés de la vente n'ont pas été matériellement inscrits en comptabilité. En revanche, une fois les sommes affectées, il n'est plus possible de revenir sur le transfert de propriété à l'État. La France autorise le partage d'actifs confisqués au cas par cas. Le critère C.38.5 est rempli.

2305. Il y a lieu de noter que la loi no 2010-768 du 9 juillet 2010 prévoit, en application de la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 6 octobre 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation, que si le montant recouvre en application de la décision de confiscation est inférieur à 10 000 euros, la somme sera dévolue pour moitié à l'État français et pour moitié à l'État d'émission dans les autres cas. Dans le cas de l'exécution de confiscation prononcées par les autorités judiciaires d'un pays non-membre de l'Union européenne, il est prévu que celle-ci entraîne transfert à l'État français de la propriété des biens confisqués, sauf s'il en est convenu autrement avec l'État requérant.

Éléments complémentaires (C.38.6)

2306. Si les principes fondamentaux du droit français ne permettent pas la mise en œuvre de mesures du type « confiscation civile », la Cour de Cassation (Crim, 13 novembre 2003 - Affaire Crisafulli) a tout de même eu l'occasion d'entériner l'exécution sur le territoire national d'une décision de cette nature prononcée par une juridiction étrangère²⁸⁹.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 38 et Recommandation spéciale V et appréciation de la conformité globale

2307. Des doutes existent quant à la capacité de la France à répondre efficacement et en temps utile aux demandes d'entraide judiciaire formulées par des pays étrangers concernant l'identification, le gel, la saisie ou la confiscation de biens ou produits découlant de la commission d'une infraction (cf. lacunes identifiées à la section 2.3 du rapport). L'adoption de la loi no 2010-768 du 9 juillet 2010 à ce titre devrait contribuer à renforcer les capacités de la France à répondre à ses obligations internationales en la matière.

²⁸⁹ Le cas soumis à l'appréciation de la Cour concernait une décision d'un tribunal de Milan prononçant, à titre préventif, la confiscation d'un immeuble en France au motif que les indices étaient suffisants pour établir qu'il avait été acquis et restauré grâce au produit d'une infraction. Le propriétaire faisait pour sa part l'objet d'une procédure pénale distincte. En application de la Convention du 8 novembre 1990, les autorités judiciaires italiennes avaient sollicité l'exécution sur le territoire national de cette décision et pour faire droit à cette demande, les juges du fond avaient constatés que les conditions de la loi du 13 mai 1996 étaient remplies, à savoir : (1) d'une part que la décision dont l'exécution était demandée était définitive, exécutoire et que son exécution ne portait pas atteinte à l'ordre public ; (2) d'autre part que le bien confisqué était susceptible de l'être dans des circonstances analogues selon la loi française.

6.3 Recommandations et Commentaires

2308. Il est essentiel que les autorités françaises s'appliquent à renforcer leur capacité à répondre en temps utile et efficacement aux demandes d'entraide internationales (notamment concernant l'identification, le gel, la saisie ou la confiscation de biens ou produits découlant de la commission d'une infraction à l'étranger). Elles devraient aussi s'assurer que le bureau de l'entraide pénale internationale et les juridictions disposent de moyens suffisants pour accomplir leur mission. La France devrait également développer un outil statistique performant dans le cadre de l'entraide pénale internationale.

6.3.1 Conformité avec les Recommandations 36 à 38, et la Recommandation Spéciale V

	Notation de conformité	Résumé des raisons (propres à la section 6.3) justifiant la notation globale de conformité
R.36	LC	<ul style="list-style-type: none"> Effectivité : (1) en l'absence de statistiques, il n'est pas établi que les demandes d'entraide sont traitées en temps opportun, de manière efficace et sans délais inutiles ; (2) les moyens mis à la disposition de l'autorité judiciaire pour répondre aux demandes d'entraide étrangères sont insuffisants.
R.37	C	La recommandation est intégralement respectée.
R.38	LC	<ul style="list-style-type: none"> Compte tenu des lacunes du régime de saisie et confiscation, la capacité des autorités à répondre efficacement et en temps utile aux demandes d'entraide judiciaire formulées par des pays étrangers concernant l'identification, le gel, la saisie ou la confiscation de biens ou produits découlant de la commission d'une infraction n'est pas établie ; Les moyens mis à la disposition de l'autorité judiciaire pour répondre aux demandes d'entraide étrangères sont insuffisants.
RS.V	LC	<ul style="list-style-type: none"> Les lacunes identifiées à la Recommandation 36 valent pour la RSV ; Les lacunes identifiées à la Recommandation 38 valent pour la RSV.

6.4 Extradition (R.37 & 39, & RS.V)

6.4.1 Description et Analyse

Recommandation 37 (double incrimination dans le cadre de l'extradition, C.37.2)

2309. L'extradition est subordonnée à la condition de double incrimination (cf. l'analyse de la condition de double incrimination en France dans la section 6.3 du rapport).

2310. L'article 695-23 du Code de procédure pénale prévoit que l'exécution d'un mandat d'arrêt européen est refusée si le fait faisant l'objet dudit mandat d'arrêt ne constitue pas une infraction au regard de la loi française. Dans ce cadre, par dérogation au principe de la double incrimination, un mandat d'arrêt européen est exécuté sans contrôle de la double incrimination des faits reprochés lorsque les agissements considérés sont, aux termes de la loi de l'État membre d'émission, punis d'une peine privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à trois ans d'emprisonnement ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'une durée similaire et entrent dans l'une des catégories d'infractions prévu à ce même article (cf. note de bas de page n°6). Deux situations sont ainsi envisageables. Dans un premier cas, si l'infraction appartient à la liste prévue à l'article 695-23 du code de procédure pénale et si elle est punie d'au moins trois ans

d'emprisonnement, les États ne peuvent effectuer de contrôle de la double incrimination. La liste des infractions permettant de supprimer la règle de la double incrimination recouvre trente-deux infractions particulièrement graves allant du viol ou de l'homicide volontaire, à l'escroquerie, en passant par le terrorisme ou le trafic illicite de matières nucléaires et radioactives. Ce système présente cependant des inconvénients. Le caractère limitatif de cette liste entraîne la possibilité d'omettre certaines infractions (ce qui est le cas eu égard à la liste du GAFI des infractions sous-jacentes au blanchiment). Son adaptation, le rajout d'un ou plusieurs cas d'ouverture supposera une procédure lourde. Le second cas de figure est comme suit : l'infraction figure dans cette liste mais est punie de moins de trois ans d'emprisonnement, ou encore elle ne figure pas sur cette liste. Dans ces conditions, l'État d'exécution peut examiner si les faits sont également incriminés chez lui. Ce régime semble relativement complexe à mettre en place et manquer de lisibilité.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 37 (dans le contexte de l'entraide judiciaire) et de la Recommandation spéciale V et appréciation de la conformité globale

2311. La France ne semble pas faire un usage déraisonnable de la condition de double incrimination dans le contexte de l'extradition. Dans le cadre de l'Union européenne, le choix qui a été fait de déterminer a priori une liste de catégories d'infractions pouvant donner lieu à extradition sans contrôle du principe de la double incrimination ne contient pas toutes les infractions sous-jacentes telles que définies par le GAFI. De plus, une telle approche est contraignante (une telle liste ne peut être révisée facilement) et pourrait poser des problèmes de mise en œuvre.

Recommandation 39 et Recommandation spéciale V

Général

2312. La France ne subordonne pas l'extradition à l'existence d'une convention et peut extraditer sur la base de la réciprocité. La France est partie à la Convention Européenne d'extradition du 13 décembre 1957, à la Convention Européenne pour la suppression du terrorisme du 27 janvier 1977 ainsi qu'à une cinquantaine de traités bilatéraux. La France a introduit le mandat d'arrêt européen, prévu par la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002, dans la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

Le blanchiment de capitaux devrait constituer une infraction pouvant donner lieu à extradition (C.39.1)

2313. Aux termes de l'article 696-3, les faits qui peuvent donner lieu à l'extradition, qu'il s'agisse de la demander ou de l'accorder, sont les suivants : (1) tous les faits punis de peines criminelles par la loi de l'État requérant ; (2) les faits punis de peines correctionnelles par la loi de l'État requérant, quand le maximum de la peine d'emprisonnement encourue, aux termes de cette loi, est égal ou supérieur à deux ans, ou, s'il s'agit d'un condamné, quand la peine prononcée par la juridiction de l'État requérant est égale ou supérieure à deux mois d'emprisonnement. En aucun cas l'extradition n'est accordée par le gouvernement français si le fait n'est pas puni par la loi française d'une peine criminelle ou correctionnelle. L'infraction de blanchiment de capitaux et l'infraction du financement du terrorisme peuvent donc donner lieu à extradition. La tentative et la complicité sont également concernées.

2314. L'extradition ne peut pas être accordée (article 696-4): (1) lorsque la personne réclamée a la nationalité française, cette dernière étant appréciée à l'époque de l'infraction pour laquelle l'extradition est requise ; (2) lorsque le crime ou le délit a un caractère politique ou lorsqu'il résulte des circonstances que l'extradition est demandée dans un but politique ; (3) lorsque les crimes ou délits ont été commis sur le territoire de la République ; (4) lorsque les crimes ou délits, quoique commis hors du territoire de la

République, y ont été poursuivis et jugés définitivement ; (5) lorsque, d'après la loi de l'État requérant ou la loi française, la prescription de l'action s'est trouvée acquise antérieurement à la demande d'extradition, ou la prescription de la peine antérieurement à l'arrestation de la personne réclamée et d'une façon générale toutes les fois que l'action publique de l'ETA requérant est éteinte ; (6) lorsque le fait à raison duquel l'extradition a été demandée est puni par la législation de l'État requérant d'une peine ou d'une mesure de sûreté contraire à l'ordre public français ; (7) lorsque la personne réclamée serait jugée dans l'État requérant par un tribunal n'assurant pas les garanties fondamentales de procédure et de protection des droits de la défense ; (8) lorsque le crime ou le délit constitue une infraction militaire.

2315. En matière d'infraction politique, les principes de non extradition pour les deux catégories d'infractions décrites ci-dessus sont considérés comme des principes fondamentaux à valeur constitutionnelle par la jurisprudence du conseil d'État (CE, avis, sect., 9 nov.1995, n°35744). A ce titre, le Code de procédure pénale français n'est pas incompatible avec l'article 3 de la Convention Européenne d'extradition du 13 décembre 1957 dont l'article 3.1 dispose que : « *l'extradition ne sera accordée si l'infraction pour laquelle elle est demandée est considérée par la Partie requise comme une infraction politique ou comme un fait connexe à une telle infraction* ».

2316. La notion d'infraction politique de l'extradition n'est pas définie par le législateur français mais a été élaborée par la jurisprudence du Conseil d'État. Celle-ci prend en compte les éléments subjectifs constitués notamment par le mobile ou l'intention de l'auteur pour qualifier une infraction de droit commun d'infraction de politique. Mais le Conseil d'État ne retient pas le caractère politique de l'infraction objet de la demande d'extradition lorsque, nonobstant la poursuite d'un but politique, celles-ci sont d'une particulière gravité. Cette jurisprudence est illustrée dans de nombreux arrêts. Elle a permis à la France de ratifier des conventions internationales portant des clauses de dépolitisation (convention internationale pour la répression des attentats à l'explosif du 15 décembre 1977, convention internationale pour la répression du financement du terrorisme). En outre, la loi Perben II de 2004 a permis de juger en France une personne dont l'État français refuse l'extradition et qui est auteur d'une infraction politique (art. 113-8-1 Code pénal²⁹⁰).

2317. Dans le cas du mandat européen, le contrôle de la double incrimination est supprimée quand les faits visés sont aux termes de la loi de l'État membre d'émission, punis d'une peine d'emprisonnement d'au moins 3 ans et inclus dans la liste des 32 catégories d'infraction établies à l'article 2 de la décision-cadre ce qui est le cas pour le blanchiment et le terrorisme (et le financement du terrorisme qui est puni en France de 10 ans d'emprisonnement). Le critère C.39.1 est rempli.

²⁹⁰ « Sans préjudice de l'application des articles 113-6 à 113-8, la loi pénale française est également applicable à tout crime ou à tout délit puni d'au moins cinq ans d'emprisonnement commis hors du territoire de la République par un étranger dont l'extradition a été refusée à l'État requérant par les autorités françaises aux motifs, soit que le fait à raison duquel l'extradition avait été demandée est puni d'une peine ou d'une mesure de sûreté contraire à l'ordre public français, soit que la personne réclamée aurait été jugée dans ledit État par un tribunal n'assurant pas les garanties fondamentales de procédure et de protection des droits de la défense, soit que le fait considéré revêt le caractère d'infraction politique. La poursuite des infractions mentionnées au premier alinéa ne peut être exercée qu'à la requête du ministère public. Elle doit être précédée d'une dénonciation officielle, transmise par le ministre de la justice, de l'autorité du pays où le fait a été commis et qui avait requis l'extradition ».

Extradition des nationaux (C.39.2)

2318. En règle générale, la France n'extrade pas ses nationaux. Elle peut toutefois les extraditer mais uniquement à des fins de poursuites pénales sous réserve de réciprocité dans le cadre de la procédure simplifiée d'extradition entre les États membres de l'Union européenne. En effet, la France a fait une déclaration dans le cadre de l'article 7, paragraphe 2, de la convention d'extradition de 1996 (qui reconnaît aux États parties la faculté de déclarer qu'ils n'accorderont pas l'extradition de ses nationaux ou ne l'autoriseront que sous certaines conditions) indiquant qu'elle refusera l'extradition de ses nationaux en vue d'exécuter une peine privative de liberté prononcée par une juridiction de l'État requérant. Dans le même temps, elle a déclaré qu'elle autorisera leur extradition « à des fins de poursuites pénales dans [l'État membre requérant], sous réserve de réciprocité, et à la condition, en cas de condamnation de la personne réclamée à une peine privative de liberté, que l'intéressé soit, à moins qu'il ne s'y oppose, transféré sur le territoire de la République française, pour y exécuter sa peine. »

2319. Dans le cadre du mandat d'arrêt européen, la nationalité de la personne concernée par le mandat d'arrêt ne constitue plus un motif de refus de la remise de la personne. Cependant les États membres peuvent introduire dans leur droit interne une disposition qui prévoit que quand la remise vise: 1) l'exécution d'une peine, celle-ci peut être purgée dans le pays d'origine de la personne concernée ; 2) des poursuites pénales, la personne concernée peut être provisoirement transférée vers l'État requérant et retourner pour purger sa peine dans son pays d'origine. La France a ainsi introduit une disposition (article 695-24 du Code de procédure pénale) qui lui permet de refuser l'exécution du mandat d'arrêt européen quand la personne recherchée pour l'exécution d'une peine ou d'une mesure privative de liberté est de nationalité française et que les autorités compétentes s'engagent à la poursuivre.

2320. Si la personne n'est pas extradée, la poursuite est possible. Cependant elle ne peut être exercée qu'à la requête du ministère public et doit être précédée d'une dénonciation officielle par l'autorité du pays où le fait a été commis. Le procureur peut décider de ne pas poursuivre. Les autorités françaises indiquent qu'en cas de non extradition le procureur de la république vérifie systématiquement si les éléments constitutifs de l'infraction sont réunis et si tel est le cas, il engage des poursuites à l'encontre de l'auteur des faits. Il ressort de ce qui précède que la France peut refuser l'extradition de ses nationaux sans s'engager à poursuivre le fait à l'origine de la demande. Le critère C.39.2 n'est pas rempli.

Coopération avec les pays tiers (C.39.3)

2321. Cette coopération sera assurée grâce à la dénonciation des faits avec tous les documents nécessaires par l'État requérant. A ce titre, les mécanismes de l'entraide judiciaire en matière de procédure et de preuve décrits à la Recommandation 36 sont applicables. Le critère C.39.3 est rempli.

Capacité à traiter sans retard inutile des demandes et procédures d'extradition concernant des faits de blanchiment de capitaux (C.39.4)

2322. *Procédure d'extradition de droit commun.* Le Code de procédure pénale prévoit une procédure d'extradition de droit commun aux articles 696 à 696-24 et 696-34 à 696-47 qui s'applique principalement entre la France et les États non membres de l'Union européenne. Elle s'applique de manière résiduelle, entre la France et les États membres de l'Union européenne, lorsque la procédure du mandat d'arrêt européen ne peut être mise en œuvre (les faits visés par la demande sont antérieurs au 1er novembre 1993) ou lorsque la procédure d'extradition simplifiée ne s'applique pas.

2323. La procédure d'extradition de droit commun en France comprend une phase judiciaire devant la chambre de l'instruction, suivie d'une phase administrative qui s'achève par la signature d'un décret

d'extradition par le Premier ministre et contresigné par le Garde des Sceaux. Les autorités ont indiqué qu'elle présentait l'inconvénient majeur d'occasionner d'importants délais d'exécution. La procédure simplifiée d'extradition, uniquement judiciaire, a le mérite d'être beaucoup plus rapide. Elle ne s'applique que lorsque la personne demandée ne s'oppose pas à l'extradition. Après que le consentement de la personne demandée a été obtenu dans un délai de 10 jours, l'autorité judiciaire décide son extradition : cette décision est communiquée à l'État requérant dans un délai de vingt jours. Ce dernier dispose également de vingt jours pour se faire remettre la personne.

2324. La transmission de la demande d'extradition s'effectue généralement par la voie diplomatique et doit être accompagnée de l'original ou de l'expédition authentique soit d'une décision prononçant une condamnation exécutoire, soit d'un mandat d'arrêt ou de tout autre acte ayant la même force et décerné dans les formes prescrites par la loi de l'État requérant. En cas d'urgence, la transmission de ces pièces peut être précédée d'une demande d'arrestation provisoire.

2325. La personne interpellée au titre d'une demande d'extradition ou suite à une demande d'arrestation provisoire, bénéficie des droits du Code de procédure pénale relatifs à la garde à vue. La loi consacre la jurisprudence de la Cour de cassation en matière de pourvoi à savoir : (1) en cas de consentement de la personne réclamée à son extradition, le pourvoi en en cassation n'est pas possible, (2) en l'absence de consentement, un pourvoi en cassation peut être formé sur d'éventuels vices de forme de nature à priver l'avis rendu des conditions essentielles de son existence légale. Le délai de recours contre le décret passe de deux à un mois.

2326. *Procédure simplifiée d'extradition.* La loi du 9 mars 2004 a inséré dans le Code de procédure pénale les dispositions des articles 696-25 et suivants permettant l'application dans notre droit de la Convention du 10 mars 1995 relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les États membres de l'Union européenne et de la Convention du 27 septembre 1996 relative à l'extradition entre ces mêmes États. Ces deux conventions sont applicables depuis le 1er juillet 2005 entre la France et les autres États membres de l'Union européenne ayant fait, comme notre pays, une déclaration d'application bilatérale ainsi que, depuis peu, à la Suisse.

2327. Cette procédure simplifiée présente les spécificités suivantes :

1. *le délai de notification du titre d'arrestation à la personne réclamée est plus court qu'en droit commun.* Conformément à l'article 696-26 du Code de procédure pénale, le procureur général devra notifier à la personne réclamée dans un délai de trois jours²⁹¹ à compter de l'incarcération de celle-ci les pièces en vertu desquelles l'arrestation provisoire de l'intéressé est intervenue (signalement Schengen ou Interpol ou toute autre forme de demande d'arrestation provisoire) : la comparution du susnommé devant ledit procureur général devant elle-même intervenir dans le délai de trois jours à compter de l'arrestation de l'intéressé ;
2. *la chambre de l'instruction pourra, sur le fondement d'une simple demande d'arrestation provisoire, donner acte du consentement de la personne réclamée à son extradition.* Il convient toutefois de noter que la procédure simplifiée d'extradition est également applicable si l'intéressé consent à son extradition, sur la base d'une demande formelle d'extradition accompagnée des pièces y afférentes, dans les conditions énoncées à l'article 696-33 du code de procédure pénale.

²⁹¹ Alors que ce délai est de sept jours dans la procédure d'extradition de droit commun.

La personne réclamée, qui consent à son extradition, peut également renoncer au principe de spécialité.

3. *la procédure simplifiée d'extradition en cas de consentement de la personne réclamée est entièrement judiciaire.* L'arrêt de la chambre de l'instruction accordant la remise vaut titre d'extradition, le ministre de la Justice étant simplement chargé de sa mise à exécution. Contrairement à la procédure d'extradition de droit commun, un décret autorisant l'extradition n'est donc plus nécessaire. Un pourvoi en cassation contre l'arrêt de la chambre de l'instruction est toutefois possible. Son exercice vaut renonciation au consentement donné à l'extradition : si une demande d'extradition parvient ou est déjà parvenue aux autorités françaises, la procédure se poursuit alors, selon les règles applicables en cas de refus de consentement à l'extradition.
4. *les quanta de peine pouvant fonder une extradition sont abaissés.* En application de l'article 2, paragraphe 1, de la Convention d'extradition considérée, les faits donnant lieu à extradition sont ceux « punis par la loi de l'État membre requérant d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'un maximum d'au moins douze mois et par la loi de l'État membre requis d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'un maximum d'au moins six mois. ». Il convient, sur ce point, d'observer que le quantum d'emprisonnement encouru n'est pas le même pour l'État requérant que pour l'État requis.
5. *le champ des infractions susceptibles d'être considérées par un État membre requis comme constituant « une infraction politique, un fait connexe à une telle infraction ou une infraction inspirée par des motifs politiques » l'autorisant par là même à refuser l'extradition sollicitée, se trouve réduit.* Ainsi, dans le cas de la France, un tel motif de refus d'autoriser l'extradition demandée ne pourra pas, consécutivement à la déclaration de la France en application du paragraphe 2 de l'article 5 de la convention dont il s'agit, concerner les infractions visées aux articles 1 et 2 de la convention européenne pour la répression du terrorisme du 27 janvier 1977 ainsi que toute association de malfaiteurs en vue de la commission des dites infractions.
6. *les infractions en matière de taxes et d'impôts, de douanes et de change, donnent désormais lieu, en application de l'article 6 de la convention considérée, à extradition ;*
7. *l'extradition des nationaux devient la règle et le refus de les extraditer, l'exception.* L'article 7, paragraphe 2, de la convention considérée reconnaît toutefois aux États parties la faculté de déclarer qu'il n'accordera pas l'extradition de ses nationaux ou ne l'autorisera que sous certaines conditions. La France a ainsi fait une déclaration indiquant qu'elle refusera l'extradition de ses nationaux en vue d'exécuter une peine privative de liberté prononcée par une juridiction de l'État requérant. Dans le même temps, elle a déclarée qu'elle autorisera leur extradition « à des fins de poursuites pénales dans [l'État membre requérant], sous réserve de réciprocité, et à la condition, en cas de condamnation de la personne réclamée à une peine privative de liberté, que l'intéressé soit, à moins qu'il ne s'y oppose, transféré sur le territoire de la République française, pour y exécuter sa peine. »
8. *la prescription dans l'État membre requis de l'action publique ou de la peine ne constitue plus un motif de refus de l'extradition,* sauf si la demande d'extradition est motivée par des faits relevant de la compétence dudit État selon sa propre loi pénale. Ce nouveau principe, qui déroge aux règles traditionnelles en matière d'extradition, est énoncé à l'article 8 de la convention dont il s'agit. Ainsi, contrairement au droit actuel de l'extradition, la prescription en France de l'action publique ou de la peine n'est plus un motif de refus, sauf si la personne réclamée pouvait être poursuivie et jugée en France.

2328. *Mandat d'arrêt européen.* Avant la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (Perben II), l'arrestation puis la remise d'une personne à des autorités judiciaires étrangères relevaient de la procédure d'extradition, qui comportait une phase tout d'abord judiciaire (avis de la Chambre de l'instruction) suivie d'une phase administrative (signature d'un décret d'extradition par le Premier ministre et le Garde des Sceaux, ministre de la justice). Cette procédure présentait l'inconvénient majeur d'occasionner d'importants délais d'exécution, compris entre six mois, lorsque la personne consentait à son extradition jusqu'à dix-huit mois, lorsque l'ensemble des voies de recours était exercé²⁹².

2329. La loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a notamment procédé à la transposition de la décision-cadre du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États Membres dans le code de procédure pénale français, dont les articles 695-11 à 695-46 sont ainsi exclusivement consacrés tant à la définition qu'aux conditions d'émission et d'exécution du mandat d'arrêt européen. Le mandat d'arrêt européen est défini aux termes de l'article 695-11 du Code de Procédure Pénale comme une décision judiciaire émise par une autorité judiciaire compétente d'un État membre de l'Union européenne (État d'émission) en vue de l'arrestation et de la remise par décision de l'autorité judiciaire d'un autre État membre (État d'exécution) d'une personne recherchée pour l'exercice de poursuites pénales ou pour l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté privative de liberté.

2330. L'objectif essentiel de cette nouvelle procédure est de faciliter et d'accélérer la procédure de remise au sein de l'Union Européenne. Cinq éléments novateurs distinguent le mandat d'arrêt européen de la procédure d'extradition.

- Il s'agit d'une décision purement juridictionnelle, ne comprenant plus de phase administrative. La remise est ainsi accordée sur le fondement de la seule décision de l'autorité judiciaire d'exécution.
- Le contrôle de la double incrimination est supprimé quand les faits visés au mandat d'arrêt européen sont, aux termes de la loi de l'État membre d'émission, punis d'une peine d'emprisonnement d'au moins trois ans et inclus dans la liste des 32 catégories d'infractions établie à l'article 2 de la décision cadre.
- Contrairement au droit actuel de l'extradition, la nationalité française de la personne réclamée ne constitue plus un motif de refus systématique de la remise. Il s'agit là de l'abandon du lien entre la procédure d'extradition et la souveraineté nationale, permettant la réalisation de l'objectif d'un espace judiciaire européen.
- La procédure du mandat d'arrêt européen impose que des délais brefs soient respectés. Ainsi la décision définitive autorisant ou refusant la remise doit intervenir dans un délai de 60 jours à compter de l'arrestation de la personne recherchée ou 90 jours dans le cas où un recours est formé devant la Cour de Cassation.

292 Même s'il convient de relever que les conventions d'extradition simplifiée du 9 mars 1995 et du 27 septembre 1996 avaient préalablement introduit de nouvelles dispositions permettant de simplifier et d'accélérer le processus de remise entre les États membres de l'Union Européenne. Néanmoins, elles ne sont entrées en vigueur qu'à compter du 1er juillet 2005.

- Contrairement au droit actuel de l'extradition, la prescription en France de l'action publique ou de la peine ne constitue plus un motif de refus, sauf si la personne pouvait être poursuivie et jugée en France pour les mêmes faits.

2331. Le délai moyen dans lequel intervient la remise est de 10 jours à compter de l'arrestation de la personne, lorsque cette dernière consent à sa remise et de 32 jours, lorsqu'elle n'y consent pas.

2332. Il est incontestable que la procédure simplifiée d'extradition ainsi que le recours au mandat d'arrêt européen ont permis de réduire considérablement les délais de traitement des demandes d'extradition. Par contre, la procédure d'extradition de droit commun, très lourde par nature, engendre toujours des délais importants de traitement des demandes. Le critère C.39.4 est imparfaitement rempli.

Élément complémentaire (C39.5)

2333. La procédure d'extradition simplifiée s'applique dans le cas où la personne consent à son extradition. Dans le cadre de la Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, la transmission de l'entraide judiciaire se fait directement entre les autorités judiciaires de l'Union (cf. supra).

Statistiques

2334. Les statistiques générales en matière d'extradition pour 2008 sont comme suit : 184 dossiers d'extraditions (70 dossiers d'extraditions actives et 114 dossiers d'extraditions passives) ont été ouverts au Bureau de l'entraide pénale internationale. Par ailleurs, il a été procédé à :

- 34 remises, pour les extraditions actives en 2008 ;
- 38 remises, pour les extraditions passives en 2008.

2335. Les statistiques en matière de mandat d'arrêt européen sont comme suit :

- concernant les titres de recherche français : 1184 mandats d'arrêt européens ont été émis par les juridictions françaises et ont abouti à 400 remises effectives dont un quart de nationaux ;
- concernant les titres de recherche étrangers : 774 mandats d'arrêt européens étrangers ont été reçus par les autorités judiciaires françaises, 678 personnes ont été arrêtées en France sur la base d'un mandat d'arrêt étranger et 579 ont été remises (ce chiffre tient compte des personnes détenues pour autre cause qui ont pu être remises sur la base d'un mandat d'arrêt européen).

2336. Le volume total des mandats d'arrêt européens échangés entre la France et les autres États Membres au sein de l'Union européenne s'élevant à 3983 depuis 2004. Les principales infractions concernées sont le trafic de stupéfiants, le vol commis en bande organisée et le terrorisme.

2337. En matière de blanchiment et pour l'année 2008 les statistiques sont comme suit :

- 6 dossiers actifs: deux de ces dossiers ont donné lieu à une remise extraditionnelle et un dossier a fait l'objet d'un avis défavorable ;
- 8 dossiers passifs: deux de ces dossiers ont donné lieu à une remise extraditionnelle et un dossier a donné lieu à un avis défavorable.

2338. En matière de terrorisme, les statistiques pour l'année 2008 sont comme suit :

- 2 dossiers actifs ;
- 32 dossiers passifs : 3 dossiers visant l'infraction spécifique du financement du terrorisme ont fait l'objet d'une exécution.

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 39 (et 37) et Recommandation spéciale V et appréciation de la conformité globale

2339. Les procédures mises en place à l'égard des pays membres de l'Union européenne ont grandement contribué à faciliter l'extradition. Cependant, hors Union européenne, les procédures continuent à être lourdes et l'extradition peut prendre entre trois et quatre ans. De plus, l'équipe d'évaluateurs n'a pas été en mesure d'évaluer l'efficacité du régime en place en l'absence de statistiques complètes.

6.4.2 Recommandations et Commentaires

2340. La France devrait déployer plus d'efforts pour traiter les demandes d'extradition hors Union européenne (et Suisse) dans de meilleurs délais. Comme la France n'extrade pas ses nationaux, elle devrait alléger les conditions de l'application des poursuites à leur encontre.

2341. Il est recommandé que la France maintienne des statistiques complètes sur le nombre de demandes d'extradition actives et passives, acceptées et refusées, les délais d'exécution ainsi que les motifs de refus, qui ont été formulées en matière de blanchiment et de financement du terrorisme.

6.4.3 Conformité avec les Recommandations 37 39, & la Recommandation Spéciale V

	Notation de conformité	Résumé des raisons (propres à la section 6.4) justifiant la notation globale de conformité
R.37	C	La recommandation est intégralement respectée
R.39	LC	<ul style="list-style-type: none"> • La France peut refuser l'extradition de ses nationaux, sans s'engager à poursuivre le fait à l'origine de la demande ; • Des questions d'effectivité se posent : (1) les procédures d'extradition en dehors de l'Union Européenne et de la Suisse sont lourdes et contraignantes ; (2) en l'absence de statistiques complètes, l'efficacité de l'ensemble du régime d'extradition n'a pu être vérifiée ; (3) les moyens mis à la disposition de la justice dans le cadre de la coopération internationale sont insuffisants.
SR.V	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Les lacunes identifiées à la Recommandation 39 valent pour la RSV.

6.5 Autres formes de coopération internationale (R.40, & RS.V)

6.5.1 Description et Analyse

La CRF

Obligation de s'assurer que les autorités compétentes sont en mesure d'accorder à leurs homologues étrangères la coopération internationale la plus large possible (C.40.1 et C.V.5)

2342. Tracfin est autorisé à coopérer avec ses homologues étrangères en vertu des dispositions du CMF. Conformément à l'article L. 561-31 du CMF, Tracfin communique spontanément ou sur demande les informations qu'il détient en lien avec des faits de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, sous réserve de réciprocité, de confidentialité et de protection des données personnelles et à condition qu'une procédure pénale n'ait pas déjà été engagée en France sur la base des mêmes faits ou que la communication de ces informations ne porte pas atteinte à la souveraineté ou aux intérêts nationaux, à la sécurité ou à l'ordre public. Tracfin n'a donc pas besoin de signer d'accords de coopération internationale ou « MoU » (« *Memorandum of understanding* ») pour coopérer avec ses homologues étrangères dès lors que la réciprocité est garantie, que les autorités étrangères respectent des obligations de confidentialité équivalentes et que le traitement des données communiquées garantit un niveau de protection suffisant de la vie privée et des libertés et droits fondamentaux des personnes.

2343. L'article L. 561-23 du CMF confère aux informations reçues des CRF étrangères le même statut que celui applicable aux déclarations de soupçon reçues des professions déclarantes. Le service met donc en œuvre ses méthodes d'analyse (intégration dans STARTRAC et recoupement des informations, consultation des bases de données auxquelles le service a accès directement et indirectement) et ses pouvoirs d'enquête (droit de communication auprès des professions assujetties au dispositif LAB/CFT et auprès des autres autorités publiques) sur la base d'une requête étrangère dans les mêmes conditions que pour une déclaration de soupçon. L'article L. 561-26 du CMF précise explicitement que pour renseigner les CRF homologues étrangères, Tracfin peut exercer son droit de communication sur pièce auprès de l'ensemble des professions soumises aux obligations de vigilance et sur place, s'agissant des professions financières.

2344. Tracfin peut mettre en œuvre son droit de communication, en suite d'une demande entrante d'une CRF étrangère : (a) soit pour renseigner une CRF étrangère, dès lors que le principe de réciprocité des échanges d'information édicté par les meilleures pratiques d'Egmont est respecté ; (b) soit pour effectuer une enquête, dès lors que l'information communiquée par la CRF revêt un caractère substantiel et des implications LAB/CFT en France. Dans le premier cas, le droit de communication n'est exercé qu'au bénéfice des CRF qui disposent de cette même possibilité pour renseigner Tracfin de façon réciproque. En pratique, peu de CRF en disposent mais elles comptent parmi les premiers partenaires de Tracfin en termes d'échanges opérationnels.

2345. Tracfin coopère avec de nombreux services homologues à travers le monde. Des réunions de travail sont également organisées de façon bilatérale avec les CRF européennes en vue d'améliorer et d'approfondir la coopération avec les partenaires les plus proches que sont les CRF belge, espagnole, luxembourgeoise et italienne. Le service est membre du Groupe Egmont depuis sa création en 1995 et participe activement et régulièrement à ses travaux. Tracfin collabore également à différentes actions d'assistance technique en faveur d'homologues étrangères, de façon intensive dans le cadre du jumelage européen au profit de la CRF marocaine ou des parrainages pour l'adhésion au Groupe Egmont, au bénéfice du Sénégal récemment, ou de façon plus ponctuelle mais régulière dans le cadre de l'accueil de délégations étrangères dans les locaux de Tracfin.

2346. Au regard de ce qui vient d'être dit, il apparaît que Tracfin est en mesure d'accorder une coopération internationale suffisamment large à ses homologues étrangères.

Aptitude à accorder une assistance de façon rapide, constructive et efficace (C.40.1.1 et C.V.5)

2347. Tracfin a mis en place depuis 2004 une cellule spécialisée au sein du département des enquêtes composée de trois agents qui dispose des accès informatiques aux réseaux sécurisés d'échanges utilisés : Egmont Secure Web (ESW) et FIU.Net. La cellule tient compte des « Bonnes pratiques pour l'échange d'information entre les CRF » du Groupe Egmont (ci-après « Bonnes pratiques du Groupe Egmont »).

2348. Tracfin signale que les données statistiques issues du système d'information STARTRAC indiquent un délai moyen de réponse de 32 jours. Ce délai moyen recouvre des réalités très différentes. D'une part, lorsque la requête étrangère ne nécessite que la consultation des bases de données internes (y compris le fichier FICOBA), les évaluateurs ont été informés que le délai de réponse de Tracfin est très court et ne dépasse pas 4 ou 5 jours. A titre d'illustration, Tracfin signale avoir répondu à toutes les requêtes des CRF étrangères (soit 609 pour l'année 2009) et ce, dans un délai de 1 à 5 jours pour 202 d'entre elles (soit un tiers). Il convient de préciser que, lorsqu'une CRF étrangère complète une demande urgente par un appel téléphonique, une réponse lui est communiquée immédiatement et une première réponse écrite suit dans la journée. Si la demande nécessite des interrogations externes au service, Tracfin mentionne l'urgence au service extérieur sollicité. D'autre part, les délais dépassant un mois sont dus à la mise en œuvre du droit de communication auprès des professions déclarantes pour le compte des CRF étrangères, lorsque Tracfin peut exercer ce droit conformément au principe de réciprocité. Dans ces cas, Tracfin informe la CRF requérante des actes d'investigation qu'il met en œuvre pour son compte.

2349. Selon les deux contributions reçues de pays tiers portant sur la coopération internationale au niveau de la CRF²⁹³, un pays affirme (sur 14 demandes de janvier 1995 à novembre 2009) n'avoir eu aucun problème d'échange particulier et que le délai de retour moyen était de 45 jours. L'autre pays indique que (sur 190 demandes) durant la période de janvier à juillet 2009, les délais étaient longs pour avoir un retour final et très peu de détails étaient fournis concernant les montants et les transactions (il convient de préciser que les demandes émanant de ce pays ont représenté en moyenne 47% des demandes entrantes entre 2005 et 2008 et qu'à ce titre, les évaluateurs jugent cet échantillonnage représentatif). Des doutes existent donc sur la capacité de Tracfin à accorder une assistance rapide, constructive et efficace dans ses échanges avec ses homologues²⁹⁴. Le critère 40.1.1 n'est pas rempli en ce qui concerne Tracfin. Il convient de noter que, lors de la visite sur place, l'équipe d'évaluation a été informée que la CRF ne collecte aucun avis auprès de ses partenaires étrangers sur la qualité des informations qu'elle leur procure, ni sur ses délais de réponse.

²⁹³ Préalablement à une évaluation mutuelle, le Secrétariat du GAFI consulte par écrit les pays GAFI et les Secrétariat des Groupes régionaux de type GAFI afin de collecter toute information permettant d'évaluer la qualité des mécanismes de coopération déployés par le pays évalué.

²⁹⁴ Tracfin et son homologue ayant émis des réserves à ce propos ont informé les évaluateurs que des mesures avaient été prises après la visite sur place visant à remédier aux difficultés identifiées.

Existence de dispositifs, des mécanismes ou des circuits clairement définis et efficaces pour faciliter et permettre des échanges directs, rapides et constructifs de renseignements entre homologues (C.40.2 et C.V.5)

2350. Comme indiqué supra, Tracfin dispose donc des bases légales appropriées pour échanger directement et efficacement avec ses homologues étrangères dans le cadre de la réciprocité. Tracfin n'a donc pas besoin de « MoU » pour échanger des renseignements. Le service a néanmoins signé 35 accords administratifs depuis sa création afin de pouvoir coopérer avec les CRF dont la législation requiert de tels accords ou pour formaliser les modalités de coopération avec les CRF qui le souhaitent. Le modèle d'accord utilisé par Tracfin reprend les principales clauses du modèle proposé par le Groupe Egmont en y intégrant, lorsque cela est accepté par l'autre partie, une référence aux « Bonnes pratiques » du Groupe Egmont. Le critère 40.2 est rempli en ce qui concerne la CRF.

Capacité d'échanger des renseignements à la fois de façon spontanée et sur demande et en relation avec des faits de blanchiment de capitaux et des infractions sous-jacentes (C.40.3 et C.V.5)

2351. Conformément à l'article L.561-31 du CMF, Tracfin communique aux CRF homologues étrangères, sur leur demande ou à son initiative les informations qu'il détient sur des sommes ou opérations qui paraissent avoir pour objet le blanchiment du produit d'une infraction punie d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou le financement du terrorisme. Ces éléments sont intégrés dans les accords administratifs que Tracfin signe avec ses homologues. Il convient de noter que Tracfin n'a commencé à collecter des statistiques sur ses déclarations spontanées que très récemment (2009). Il est donc difficile d'apprécier dans le temps la capacité de Tracfin à échanger avec ses homologues sur une base spontanée. Malgré cette réserve, le critère 40.3 est rempli en ce qui concerne la CRF.

Aptitude à mener des enquêtes pour le compte de leurs homologues étrangères (C.40.4 et C.V.5)

2352. Afin de renseigner une CRF homologue étrangère, Tracfin met en œuvre ses méthodes d'analyse et ses pouvoirs d'enquête dans les mêmes conditions que pour le traitement des déclarations de soupçon (cf. supra). Le critère C.40.4 est rempli en ce qui concerne la CRF.

Aptitude des autorités de poursuite pénale sont habilitées à mener des enquêtes pour le compte de leurs homologues étrangères (C.40.5 et C.V.5) – non applicable

Absence de conditions disproportionnées ou indûment restrictives à l'échange de renseignements (C.40.6 et C.V.5)

2353. Les seules limites imposées aux échanges de renseignement, indiquées à l'article L. 561-31 du CMF, sont les suivantes : la réciprocité doit être garantie par la CRF requérante ; la CRF requérante doit être soumise à des obligations de confidentialité équivalentes ; le traitement par la CRF requérante des informations communiquées par Tracfin doit garantir un niveau adéquat de protection de la vie privée et des libertés et droits fondamentaux des personnes ; Tracfin ne peut communiquer des informations qui se rapportent à des faits sur la base desquels une procédure pénale a déjà été engagée en France et Tracfin ne peut communiquer d'informations si cela est susceptible de porter atteinte à la souveraineté ou aux intérêts nationaux, à la sécurité ou à l'ordre public.

2354. En pratique, ces limites ne restreignent pas indûment les échanges avec les CRF étrangères homologues. Tracfin coopère avec les CRF membres du Groupe Egmont et avec certaines CRF non membres avec lesquelles il entretient des relations particulières liées à des actions de parrainage ou d'assistance technique (cas de Madagascar, Côte d'Ivoire, Seychelles et Algérie). Hormis les cas où une

procédure pénale a déjà été engagée, Tracfin fournit à ses homologues les informations qu'il détient, et sous réserve de réciprocité, il met en œuvre son droit de communication pour obtenir les informations demandées. Le critère C.40.6 est rempli en ce qui concerne la CRF.

Les demandes de coopération ne devraient pas être refusées au seul motif que la demande est également considérée comme portant sur des questions fiscales (C.40.7 et C.V.5)

2355. Le caractère fiscal de l'infraction sous-jacente ou des informations ne constitue pas un motif de refus. Tracfin traite les demandes de coopération internationale dont l'infraction sous-jacente au blanchiment est soupçonnée d'être un délit de fraude fiscale, ou dont l'infraction sous-jacente peut également être considérée comme portant sur des questions fiscales, comme toutes les autres demandes de coopération internationale.

Existence d'un secret ou la confidentialité aux institutions financières ou aux entreprises et professions non financières désignées empêchant l'échange de renseignements (C.40.8 et C.V.5)

2356. Le secret professionnel propre aux institutions financières et aux professions non financières désignées ne constitue pas un motif de refus (cf. notamment les commentaires à la Recommandation 4). Le critère 40.8 est rempli.

Existence de contrôles et garanties pour faire en sorte que les informations reçues par les autorités compétentes ne soient utilisées que de la manière autorisée (C.40.9 et C.V.5)

2357. Les principes imposés par la loi quant à l'utilisation et à la protection des informations reçues par Tracfin s'appliquent également aux informations communiquées par les CRF homologues étrangères. L'ensemble des dispositions du CMF et les contrôles opérés par Tracfin pour leur mise en œuvre sont en conformité avec les dispositions de la loi du n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (cf. réponse au critère 26.7).

2358. La sécurisation des échanges est assurée dans la mesure où ces échanges se font via « FIU-Net » au niveau européen et « Egmont Secure Web » au niveau international. Ces deux sites ne permettent que des échanges cryptés, dont l'accès est strictement limité aux CRF adhérentes (« FIU-Net ») ou reconnues (« Egmont Secure Web »). Outre le principe de réciprocité, Tracfin applique strictement le principe de demande d'autorisation préalable de dissémination l'information édicté dans les meilleures pratiques d'Egmont. A la connaissance de Tracfin, aucun problème de divulgation d'information ne s'est posé et Tracfin n'a jamais été informé de telles difficultés par ses homologues étrangères. Le critère 40.9 est rempli.

Éléments complémentaires (C.40.10, C.40.10.1 et C.40.11)

2359. Conformément à l'article L. 561-31 du CMF, Tracfin ne peut échanger qu'avec les cellules de renseignement financier homologues étrangères. Tracfin ne formule pas de demandes à ses homologues étrangères pour le compte d'une autre autorité nationale. En revanche, Tracfin traite les demandes émanant de ses homologues étrangères et peut autoriser, le cas échéant, que les informations qu'il communique soient diffusées à des services non homologues. Ce type de demande n'est pas traité de façon globale et systématique, mais au cas par cas, dans le respect de la réglementation nationale et des principes d'échanges d'information édictés par le Groupe Egmont. Il s'agit le plus souvent d'autorisations de dissémination du renseignement accordées au bénéfice de services d'enquête (police, douane), dans le cadre de la lutte contre le blanchiment effectué par des réseaux transfrontaliers de criminalité organisée.

Statistiques

2360. Les demandes de renseignement adressées à Tracfin par ses homologues étrangères (demandes entrantes) sont comme suit:

	2005	2006	2007	2008	2009
UE (pays limitrophes)	613	628	668	775	403
UE (autres pays)	55	73	77	39	51
Europe (hors UE)	90	70	82	76	94
Amérique du Nord (Mexique inclus)	10	10	8	14	8
Amérique du Sud / Amérique centrale/ Caraïbes	17	23	15	15	15
Afrique	2	18	23	5	20
Asie, Moyen-Orient	7	11	8	25	16
Australie, Océanie	0	5	2	2	2
Total	794	838	883	951	609

2361. Les demandes de renseignement adressées par Tracfin à ses homologues étrangères (demandes sortantes) sont comme suit:

	2005	2006	2007	2008	2009
UE (pays limitrophes)	982	686	648	439	541
UE (autres pays)	111	103	92	102	175
Europe (hors UE)	115	105	98	97	218
Amérique du Nord (Mexique inclus)	33	30	20	16	46
Amérique du Sud / Amérique centrale/ Caraïbes	7	11	9	13	50
Afrique	1	8	5	12	19
Asie, Moyen-Orient	21	0	10	9	56
Australie, Océanie	1	8	0	2	1
Total	1 271	951	882	690	1 106

2362. Les envois spontanés de renseignements aux CRF homologues étrangères sont comme suit:

	Europe	Amériques Caraïbes	Afrique	Asie, Moyen- Orient	Océanie	Total
2009	29	2	0	0	0	31

Les autorités de contrôle – l'ACP et l'AMF

Obligation de s'assurer que les autorités compétentes sont en mesure d'accorder à leurs homologues étrangères la coopération internationale la plus large possible (C.40.1 et C.V.5)

2363. Les dispositions du CMF ouvrent la possibilité pour les autorités de contrôle nationales de coopérer avec les autorités étrangères. En règle générale, les conditions auxquelles sont soumis les échanges de renseignements avec les autorités étrangères sont les suivantes : (1) soit l'autorité étrangère relève d'un pays partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) ; (2) soit l'échange est accordé sous réserve de réciprocité et à condition que les autorités étrangères soient soumises au secret professionnel avec des garanties comparables à celles assurées en France.

2364. Les dispositions nationales exigent que les informations concernées soient couvertes par le secret professionnel et soient utilisées pour l'accomplissement des missions des autorités compétentes (article L.632-3 du Code monétaire et financier). En dehors du cadre européen, l'échange d'informations est soumis à la condition que les autorités étrangères présentent des garanties comparables en matière de secret professionnel.

2365. *Coopération et échanges d'informations avec les autorités d'autres États membres de la Communauté européenne ou d'autres États parties à l'accord sur l'EEE.* Les modalités de coopération de l'ACP et de l'AMF avec les autorités de contrôle étrangères d'un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'EEE sont prévues aux articles L.632-1 et suivants du Code monétaire et financier. L'article L.632-5 du même Code précise les motifs de refus de l'échange d'information et de la coopération sur place.

2366. L'ACP et l'AMF sont expressément autorisées à coopérer, dans le cadre d'échanges d'informations nécessaires à l'accomplissement de leurs missions, avec les autorités homologues d'un pays membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'EEE, avec le Système européen de banques centrales et la Banque centrale européenne agissant en qualité d'autorités monétaires, ainsi qu'avec d'autres autorités publiques chargées de la supervision des systèmes de paiement et des systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers. L'ACP et l'AMF sont également autorisées à coopérer avec les autorités homologues d'un autre État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'EEE, s'agissant des activités de surveillance, de contrôles sur place et d'enquêtes (article L.632-2 du CMF).

2367. Par ailleurs, l'article L.632-6 du CMF prévoit que l'ACP et l'AMF informent l'autorité étrangère compétente, lorsqu'elles ont des motifs raisonnables de soupçonner la commission d'actes contraires aux dispositions applicables aux prestataires d'investissement, aux marchés réglementés et aux entreprises de marché, par des personnes qui ne sont pas soumises à leurs contrôle, dans un autre pays membre de la Communauté européenne ou partie à l'accord sur l'EEE. Inversement, elles reçoivent des autorités étrangères concernées ces signalements lorsque ces actes sont commis en France par des personnes qui ne sont pas soumises aux contrôles des autorités étrangères (art. L.632-6).

2368. L'AMF est également visée par des dispositions particulières prévues aux articles L.632-8 à L.632-11 du CMF organisant l'échange d'informations, la mise en place de dispositifs de coopération, les demandes directes d'information aux prestataires de services d'investissement qui ne sont pas établis en France et la transmission de comptes rendus de transactions.

2369. L'ACP signe des Memoranda de coopération avec des autorités d'États parties à l'Espace économique européen. Ces accords ont pour objectif de préciser les modalités de coopération entre autorités en matière d'échange d'informations et d'exécution de contrôles sur place. En outre, au niveau européen, l'ACP participe, comme indiqué plus haut, aux accords dits de « Collèges de superviseur » qui associent l'ensemble des autorités concernées par la supervision d'un groupe bancaire européen (sont notamment concernés en France, les groupes BNP-P, Société générale et Crédit agricole S.A.)

2370. *Coopération et échanges d'informations avec les autorités des États non membres de la Communauté européenne et non parties à l'accord sur l'EEE.* En principe, des accords sont nécessaires pour coopérer en matière d'échange des informations et de contrôle sur place avec les autorités étrangères hors EEE. Cependant, les autorités de contrôles sont autorisées, sous certaines conditions, à coopérer même en l'absence d'un accord.

2371. *Accords de coopération.* L'ACP et l'AMF sont autorisées à conclure des accords de coopération en vertu de l'article L.632-7 du Code monétaire et financier. Par ailleurs, l'article L.632-13 du Code monétaire et financier définit l'objet des accords de coopération que la Commission bancaire peut conclure. Ces accords sont fondés sur le principe de la réciprocité. Les informations communiquées doivent en outre bénéficier de garanties de secret professionnel au moins équivalentes à celles auxquelles sont soumises les autorités françaises parties aux accords ; elles sont exclusivement destinées à l'exécution des missions des autorités et personnes compétentes. Lorsqu'elles proviennent d'une autorité d'un autre État membre de la Communauté européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'EEE ou d'un pays tiers, les informations ne peuvent enfin être divulguées sans l'accord exprès de l'autorité qui les a communiquées et, le cas échéant, aux seules fins pour lesquelles elle a donné son accord. Les accords signés par l'AMF en matière de coopération internationale se déclinent comme suit :

- Accords bilatéraux : 41 (cf. Annexe 1 du rapport annuel 2008 de l'AMF : http://www.amf-france.org/documents/general/9008_1.pdf)
- Accord régional : dans le cadre du « Committee of European Securities Regulators » (CESR).
- Accord multilatéral : le MMoU de l'OICV.

2372. *Situation en cas d'absence d'accord.* L'article L.632-15 du CMF prévoit néanmoins expressément la possibilité pour l'ACP de procéder, en l'absence d'accord de coopération, à l'échange d'informations avec des autorités de pays qui ne sont pas parties à l'accord sur l'EEE. S'agissant de l'AMF, les modalités de coopération avec les autorités de pays qui ne sont pas membres de la Communauté européenne ou parties à l'accord sur l'EEE, en l'absence d'accord applicable, sont régies par l'article L.632-16 du CMF. Dans tous les cas, l'ACP et l'AMF pourront refuser de donner suite à une demande d'informations lorsque la demande est de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité ou à l'ordre public français ou lorsqu'une procédure pénale quelconque a déjà été engagée en France sur la base des mêmes faits et contre les mêmes personnes, ou bien lorsque celles-ci ont été sanctionnées par une décision passée en force de chose jugée pour les mêmes faits. Les éléments relatifs à la coopération et aux échanges d'informations de la Commission bancaire avec les autres autorités sont disponibles sur le site internet de la Banque de France : http://www.banque-france.fr/fr/supervi/supervi_banc/coop/coop.htm.

2373. Le critère 40.1 est rempli.

Aptitude à accorder une assistance de façon rapide, constructive et efficace (C.40.1.1 et C.V.5)

2374. Dès lors que les conditions de réciprocité et de respect du secret professionnel, mentionnées ci-dessus sont remplies, les autorités indiquent pouvoir assurer une coopération prompte et effective..

2375. *L'ACP*. S'agissant du secteur bancaire (et des expériences de coopération de la CB), les évaluateurs ont été informés que les délais de réponse aux demandes de coopération formulées par des autorités étrangères sont raisonnablement courts, tenant compte tout à la fois du caractère d'urgence de la demande et de la complexité de la question. L'efficacité des échanges est favorisée : (1) au niveau multilatéral par la participation de l'ACP à de nombreux fora européens de discussion, la remise des travaux étant encadrée par un calendrier prédéfini, calé qui plus est sur les autres grands rendez-vous internationaux, et en premier lieu le GAFI. L'ACP participe également, pour les grands groupes d'origine étrangère, aux collèges de superviseurs européens, qui sont en particulier des lieux d'échange sur les questions relatives à la LCB-FT et au contrôle interne ; (2) au niveau bilatéral, par les dispositions insérées dans le CMF s'agissant des échanges avec les autorités des pays membres de l'UE et de l'EEE, ainsi que dispositions insérées dans les conventions conclues avec les autorités des pays tiers, qui précisent avec force détails les modalités de coopération. A titre d'illustration, la convention signée avec l'autorité de régulation du Qatar en 2009 énonce les conditions d'échange d'informations et d'assistance entre autorités (délais et modalités : formulation de la demande par écrit et en cas d'urgence par oral avec confirmation par écrit dans un délai de 10 jours ; contenu : information recherchée, objet et fins de la demande, délai de réponse souhaité ; accusé réception de l'autorité interrogée et délivrance, le cas échéant, du délai de réponse envisagé). Un même dispositif s'applique dans le secteur des assurances et des marchés.

2376. *L'AMF*. En 2009, le délai moyen de réponse de l'AMF aux 138 demandes d'autorités étrangères homologues a été de 35 jours (l'AMF compare ce délai aux 50 jours constatés pour le délai de réponse moyen des autorités étrangères aux requêtes de l'AMF). L'efficacité des échanges d'information ou de la fourniture d'une assistance par l'AMF est favorisée, outre les dispositions prévues dans le CMF, par la signature d'accords de coopération internationale qu'ils soient multilatéraux (OICV et CESR) ou bilatéraux (44 à ce jour). Ces accords définissent précisément le champ de l'assistance ainsi que les modalités de coopération. A titre d'exemple, l'accord multilatéral d'échange d'informations de l'OICV auquel se réfère un grand nombre de requêtes adressées par les autorités étrangères et par l'AMF énonce les conditions d'échange d'informations entre membres signataires (champ, utilisation de l'information, confidentialité...) et en précise certaines modalités (formulation par écrit de la requête et de la réponse voire par oral en cas d'urgence sous réserve d'une confirmation écrite ; contenu de la requête : description du contexte, information recherchée, objet et fins de la demande). De plus, l'AMF participe à des multiples instances ou fora européens et internationaux où sont abordés les questions de coopération entre autorités, discutés les problèmes rencontrés au niveau opérationnel et définit des procédures, standards ou « meilleures pratiques » afin de faciliter et rendre plus efficace la coopération. A titre d'exemple, au sein du CESR, dès 2003, un formulaire standard de demande d'assistance complété par des recommandations pour la bonne exécution des requêtes ont été mis en place. Outre les informations attendues dans la demande (contexte, objet et fins, informations recherchées), y sont précisées des modalités d'exécution (accusé réception de l'autorité interrogée sous 5 à 7 jours, délai de traitement de la requête 4 à 8 semaines ; procédure recommandée dans l'hypothèse de retard, précision sur le niveau d'urgence et la date de délivrance de l'information demandée).

2377. *Conclusion*. La France dispose d'un cadre juridique adéquat permettant aux autorités de contrôle d'accorder une assistance constructive et efficace à leurs homologues étrangers. Aucune autorité étrangère

n'a commenté les délais de réponses de la CB et de l'AMF aux demandes d'entraide. Le critère 40.1.1 est rempli.

Existence de dispositifs, des mécanismes ou des circuits clairement définis et efficaces pour faciliter et permettre des échanges directs, rapides et constructifs de renseignements entre homologues (C.40.2 et C.V.5)

2378. Les dispositions précitées du CMF prévoient des mécanismes de coopération entre les autorités de contrôle nationales et les autorités étrangères dans le cadre européen, ainsi que hors EEE, selon des accords de coopération ou même en l'absence d'accords, sur la base de la réciprocité (cf. supra).

2379. L'ACP est membre du Comité de Bâle, et son secrétaire général adjoint co-préside le groupe de travail AMLEG du Comité. Au niveau européen, l'ACP est membre de la «Task force» sur les questions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (AMLTF). L'AMF est membre de l'OICV (Organisation internationale des commissions de valeurs), du CESR («Committee of European Securities Regulators»), du FSF (Forum de stabilité financière) et de l'IFRERI (Institut francophone de la régulation financière). En outre, l'AMF est partie à 46 accords de coopération internationale (2 accords multilatéraux MMOU OICV/CESR et 44 accords bilatéraux). Le critère 40.2 est rempli.

Capacité d'échanger des renseignements à la fois de façon spontanée et sur demande et en relation avec des faits de blanchiment de capitaux et des infractions sous-jacentes (C.40.3 et C.V.5)

2380. *L'ACP.* L'ACP peut échanger, de façon spontanée et à la demande, des informations avec ces homologues étrangers, sous réserve de réciprocité et, à condition, que ceux-ci soient soumis à des règles de secret professionnel au moins équivalentes à celles en vigueur en France, y compris sur des faits de blanchiment et en relation avec des infractions sous-jacentes.

2381. Par ailleurs, les entreprises établies en France et qui font partie d'un groupe financier ou d'un groupe mixte ou d'un conglomérat financier (pour ces derniers les Articles L. 633-1 et suivants du CMF prévoient des dispositions spécifiques) auquel appartiennent des établissements de crédit ou entreprises d'investissement ayant leur siège social dans l'espace économique européen ou dans la juridiction d'une autorité ayant signé un accord de coopération avec l'ACP, sont tenues de transmettre à des entreprises du même groupe, les informations nécessaires à l'organisation de la lutte contre le blanchiment des capitaux et contre le financement du terrorisme. Ces informations peuvent, le cas échéant, être communiquées aux autorités compétentes des dits États, à l'exception des autorités des États ou territoires dont la législation est reconnue comme faisant obstacle à la lutte contre le blanchiment des capitaux ou le financement du terrorisme par l'instance internationale de concertation et de coordination en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (cf. article L. 511-34 du CMF).

2382. *L'AMF.* Les échanges de renseignements peuvent avoir lieu de façon spontanée dans le cadre des échanges d'informations entre les autorités appartenant à des états membres de la CE ou parties à l'accord sur l'EEE. En dehors des relations entre autorités appartenant à des états membres de la CE ou parties à l'accord sur l'EEE, les accords de coopération bilatéraux et multilatéraux prévoient généralement que l'AMF et ses homologues s'informent de façon spontanée lorsque l'une ou l'autre découvre qu'une infraction susceptible d'intéresser l'autre autorité a pu avoir été commise.

2383. Les échanges de renseignements sont possibles sur demande. L'AMF est l'autorité unique servant de point de contact pour recevoir les demandes d'échange d'informations ou de coopération des autorités des autres états membres de la CE ou parties à l'accord sur l'EEE. (L. 632-8 alinéa 1). Elle communique immédiatement les informations requises aux fins de l'exécution de leurs missions aux

autorités compétentes des autres états membres de la CE ou parties à l'accord sur l'EEE qui ont été désignées comme points de contact pour l'application de l'article 56 paragraphe 1 de la directive 2004/39/CE du 21 avril 2004 (L. 632-8 alinéa 2).

2384. Les échanges d'informations qui ont lieu entre l'AMF et ses homologues étrangères portent essentiellement sur les violations qui rentrent dans son champ de compétence, notamment les infractions sous-jacentes que sont les opérations d'initiés et les manipulations de marchés. L'identification de ces infractions est ensuite susceptible de conduire l'AMF à suspecter des phénomènes de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme qui peuvent être ou non liés aux infractions sous-jacentes précitées. La direction des enquêtes et de la surveillance des marchés (DESM) de l'AMF n'étant pas chargée d'enquêter de façon approfondie sur des faits susceptibles d'être qualifiés de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, elle transmet les éléments qu'elle aura recueillis à la cellule de renseignement financier Tracfin et / ou au Procureur de la République compétent.

2385. Le critère 40.3 est rempli.

Aptitude à mener des enquêtes pour le compte de leurs homologues étrangères (C.40.4 et C.V.5)

2386. *L'ACP.* Conformément à l'article L.632-12 du CMF, lorsque les autorités d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'EEE compétentes pour la surveillance d'un établissement de crédit, d'une société d'assurance ou d'une entreprise d'investissement souhaitent, dans des cas déterminés, vérifier des informations portant sur un établissement de crédit ou une entreprise d'assurance ou d'investissement, des personnes contrôlant directement ou indirectement de telles entités, des filiales de ces personnes et autres membres du même groupe dont le siège social est situé en France, l'ACP doit répondre à leur demande soit en procédant elle-même à la vérification, soit en permettant à des représentants de ces autorités d'y procéder.

2387. Par ailleurs, l'ACP peut, dans le cadre d'une convention bilatérale, réaliser à la demande d'une autorité compétente d'un État tiers (c'est-à-dire d'un État non membre de la Communauté européenne et non partie à l'EEE) des contrôles sur place sur des établissements soumis à sa surveillance en France et qui sont des succursales ou des filiales d'établissements soumis au contrôle de ces autorités (article L.632-13 du CMF).

2388. L'ACP communique à Tracfin, à sa propre initiative ou à la demande de cette dernière, toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de la mission de celle-ci (article L.561-27 du CMF).

2389. *L'AMF.* L'AMF est autorisée à mener des enquêtes pour le compte de ses homologues étrangères (cf. notamment : L. 632-1, L. 632-2, L. 632-7, L. 632-8, L. 632-16 du CMF). Dans le cadre de la coopération de l'AMF avec les autorités des autres États membres de la Communauté Européenne ou des autres États partie à l'EEE exerçant des fonctions homologues (L 632-1 alinéa 1), les autorités homologues d'un autre état de la CE ou partie à l'accord sur l'EEE peuvent requérir la coopération de l'AMF dans le cadre d'une activité de surveillance, d'un contrôle sur place ou d'une enquête (L. 632-2 alinéa 1). Si elle reçoit une telle demande concernant un contrôle sur place ou une enquête, l'AMF y donne suite soit en y procédant elle-même, soit en permettant à l'autorité requérante d'y procéder directement, soit en permettant à des commissaires aux comptes ou à des experts d'y procéder (L. 632-2 alinéa 2).

2390. Dans le cadre d'une demande de coopération et d'informations, lorsque l'AMF ne détient pas éléments demandés, et qu'elle doit donc les réunir afin de les communiquer à son homologue, elle transmet sans délai la requête au secrétaire général de l'AMF afin que celui-ci décide l'ouverture d'une enquête (en effet, seul le secrétaire général, ou son délégué, est, selon les textes, à même de décider l'ouverture

d'une enquête : L. 621-9-1). Une fois celle-ci ouverte, des enquêteurs sont désignés afin de réunir les éléments nécessaires. Ils disposent dans le cadre des demandes de coopération provenant d'autorités étrangères des mêmes prérogatives et des mêmes pouvoirs que lorsqu'il s'agit d'une enquête ouverte sur le plan national. Ils peuvent notamment réunir les documents nécessaires, sans que le secret professionnel ne puisse leur être opposé (sauf par les avocats), se rendre dans des locaux professionnels et auditionner toute personne susceptible de leur fournir des renseignements relatifs à la demande dont ils ont été saisis. Les enquêteurs vérifient les informations qui leur sont transmises et les transmettent à l'autorité étrangère.

2391. Seule la demande initiale de l'autorité étrangère est transmise au secrétaire général, en vue de l'ouverture d'une enquête. Toute éventuelle demande complémentaire, si elle est liée à la demande initiale, n'est pas soumise au secrétaire général et est immédiatement traitée.

2392. Lorsque l'AMF est invitée à coopérer à une enquête, à un contrôle sur place, à une activité de surveillance ou à un échange d'informations, elle ne peut refuser de donner suite à une telle requête que si ladite demande est de nature à porter atteinte à la souveraineté à la sécurité ou à l'ordre public français ou lorsqu'une procédure pénale quelconque a déjà été engagée en France sur la base des mêmes faits et contre les mêmes personnes ou lorsque ces mêmes personnes ont déjà été sanctionnées par une décision passée en force de chose jugée pour les mêmes faits. (L. 632-16 alinéa 3 renvoyant à L. 632-5 alinéa 1). La coopération ne peut être refusée au motif que les actes sur lesquels porte le contrôle ou l'enquête ne contreviennent pas à une disposition législative ou réglementaire en France (L. 632-1 alinéa 2).

2393. En application de l'article L. 561-27 du CMF, Tracfin a accès, de la part de l'AMF, à toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission. « [II] les obtient (...) à sa demande ». L'article L. 561-30 énonce pour sa part que le service Tracfin « échange avec les autorités de contrôle [dont l'AMF] (...) toute information utile à l'accomplissement de leurs missions respectives ».

2394. Le critère 40.4 est rempli.

Aptitude des autorités de poursuite pénale sont habilitées à mener des enquêtes pour le compte de leurs homologues étrangères (C.40.5 et C.V.5) – non applicable

Absence de conditions disproportionnées ou indûment restrictives à l'échange de renseignements (C.40.6)

2395. L'ACP peut transmettre des informations aux autorités chargées de la surveillance des établissements de crédit, des sociétés d'assurance et entreprises d'investissement, sous réserve de réciprocité et à condition que ces autorités soient elles-mêmes soumises au secret professionnel avec les mêmes garanties qu'en France (cf. supra). Il en va de même pour l'AMF. Toutefois, l'ACP et l'AMF pourront refuser de donner suite à une demande d'informations lorsque la demande est de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité ou à l'ordre public français ou lorsqu'une procédure pénale quelconque a déjà été engagée en France sur la base des mêmes faits et contre les mêmes personnes, ou bien lorsque celles-ci ont été sanctionnées par une décision passée en force de chose jugée pour les mêmes faits (cf. article L.632-5 du CMF). Le critère 40.6 est rempli.

Les demandes de coopération ne devraient pas être refusées au seul motif que la demande est également considérée comme portant sur des questions fiscales (C.40.7 et C.V.5)

2396. Le caractère fiscal de l'infraction sous-jacente ou des informations ne constitue pas un motif de refus.

Existence d'un secret ou la confidentialité aux institutions financières ou aux entreprises et professions non financières désignées empêchant l'échange de renseignements (C.40.8 et C.V.5)

2397. Le secret professionnel propre aux institutions financières et aux professions non financières désignées ne constitue pas un motif de refus (cf. notamment les commentaires à la Recommandation 4). Le critère 40.8 est rempli.

Existence de contrôles et garanties pour faire en sorte que les informations reçues par les autorités compétentes ne soient utilisées que de la manière autorisée (C.40.9 et C.V.5)

2398. *L'ACP.* En application des articles L. 632-3 (UE/EEE) et L.632-7.-I (pays tiers) du Code monétaire et financier, la Commission bancaire ne peut utiliser l'information reçue d'autorités étrangères que pour l'accomplissement de ses missions. En outre, toute personne qui participe ou a participé à la surveillance d'établissements de crédit ou de compagnies d'assurance ou d'entreprises d'investissement est soumise au secret professionnel édicté à l'article L.613-20-I du CMF. Aux termes de l'article L.641-2 du CMF, la violation du secret professionnel donne lieu à des sanctions (1 an de prison et 15 000 EUR d'amende) prévues à l'article 226-13 du Code pénal. En conséquence, la confidentialité des informations reçues d'autorités d'un pays tiers est préservée par l'ACP et ses agents à moins qu'une disposition législative spécifique ne prévoie une exception.

2399. Les seules exceptions en vertu desquelles l'ACP ne peut garantir cette confidentialité et est obligée de transmettre l'information sont : une procédure de liquidation judiciaire initiée à l'égard d'un établissement de crédit, d'une entreprise d'assurance ou d'investissement ou d'une compagnie financière, une procédure pénale, un contentieux administratif relatif à l'activité de l'ACP et enfin une enquête parlementaire (Article L. 613-20 du CMF).

2400. Lorsque les informations reçues par l'ACP proviennent d'un pays étranger, ces informations, soumises au secret professionnel, ne peuvent être divulguées à d'autres autorités nationales (L.631-1-III du CMF) ou étrangères (article L.632-7 III du CMF) sans le consentement express de l'autorité compétente qui les a communiquées et, le cas échéant, aux seules fins pour lesquelles elle a donné son accord.

2401. *L'AMF.* L'AMF ne peut utiliser les informations qu'elle obtient que pour l'exercice de ses fonctions et de ses missions, dans les limites autorisées par les autorités requises (L. 632-3 et L. 632-7 III). Les informations provenant d'une autorité étrangère ne peuvent être divulguées sans l'accord exprès de l'autorité qui les a communiquées et, le cas échéant, aux seules fins pour lesquelles elle a donné son accord. (L. 632-7 III). Ces informations sont protégées par le secret professionnel.

2402. Les membres, les personnels et les préposés de l'AMF de même que les experts nommés dans les commissions consultatives, qui contreviendraient à ces obligations de confidentialité s'exposeraient à des sanctions pénales (L. 621-4 II et L. 642-1, renvoyant à l'article 226-13 du Code Pénal : un an d'emprisonnement et 15.000 euros d'amende).

2403. Les décisions prises par l'AMF peuvent faire l'objet d'un recours devant soit la Cour d'Appel de Paris soit le Conseil d'État qui, à cette occasion, sont susceptibles de vérifier que l'AMF a utilisé les informations reçues de la manière autorisée. Le risque existe également, si ce n'était pas le cas, que les autorités étrangères concernées refusent à l'avenir de coopérer avec l'AMF.

2404. Le critère 40.9 est rempli.

Éléments complémentaires (C.40.10, C.40.10.1 et C.40.11)

2405. L'ACP ne procède pas à des échanges directs d'informations avec des autorités étrangères non homologues. Toutefois, il existe des possibilités d'échanges via l'autorité française homologue de la requérante.

2406. En effet, aux termes de l'article 20 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, lorsqu'une demande est adressée à une autorité administrative incompétente, cette dernière la transmet à l'autorité administrative compétente et en avise l'intéressé. Les demandes adressées, à tort, à l'ACP (y compris celles, éventuellement, relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme), devraient être transmises aux organismes habilités à y répondre. Lorsque, dans les mêmes conditions, l'ACP se voit transmettre une demande entrant dans son champ de compétence, elle répond - selon les vœux de l'autorité qui lui aura transmis la demande - soit à la requérante initiale, soit à l'autorité française qui l'a saisie, à charge pour cette dernière d'en assurer la transmission.

2407. Les échanges directs d'informations entre l'AMF et les autorités non homologues ne sont normalement pas possibles. Il existe cependant, un certain nombre d'autorités, d'entités ou de personnes qui ne sont pas *stricto sensu* des homologues de l'AMF mais qui, en raison de leur champ de compétence, peuvent échanger directement des informations avec l'AMF. L'AMF peut ainsi, au sein des états membres de la CE ou parties à l'accord sur l'EEE, transmettre à des autorités publiques chargées de la supervision des systèmes de paiement et des systèmes de règlement et de livraison des instruments financiers des informations couvertes par le secret professionnel destinées à l'exécution de leurs missions (L. 632-4).

2408. L'ACP précise, en général, l'objet et le cadre dans lequel s'inscrit sa demande. Lorsqu'il s'agit d'une demande pour laquelle elle s'estime incompétente, l'ACP la transmet à l'autorité compétente. Il en est de même pour l'AMF.

2409. L'AMF peut également conclure des accords de coopération avec des autorités ou des personnes relevant d'un état non membre de la CE et non partie à l'accord sur l'EEE, qui sont :

- Responsables de la surveillance des établissements de crédit, des autres établissements financiers et des entreprises d'assurance et des marchés financiers.
- Chargées des procédures collectives des entreprises d'investissement et de toute autre procédure analogue.
- Chargées de procéder au contrôle légal des comptes des entreprises d'investissement et des autres établissements financiers, des établissements de crédit et des entreprises d'assurance, dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions de surveillance, ou de l'exercice de leurs fonctions dans le cas des gestionnaires des systèmes d'indemnisation.
- Responsables de la surveillance des organismes intervenant dans les procédures collectives des entreprises d'investissement, ou dans toute autre procédure analogue.
- Responsable de la surveillance des personnes chargées du contrôle légal des comptes des entreprises d'assurance, des établissements de crédit, des entreprises d'investissement et des autres établissements financiers.

2410. Les informations communiquées doivent bénéficier de garanties de secret professionnel au moins équivalentes à celles auxquelles est soumise l'AMF. Cet échange d'informations doit être destiné à l'exécution des missions des autorités ou personnes concernées. (L. 632-7 II). Les informations provenant d'une autorité étrangère ne peuvent être divulguées sans l'accord exprès de l'autorité qui les a communiquées et, le cas échéant, aux seules fins pour lesquelles elle a donné son accord. (L. 632-7 III).

2411. L'AMF peut également, dans l'exercice de ses missions, échanger des informations confidentielles relativement aux obligations imposées aux personnes ou entités qui procèdent à une opération par appel public à l'épargne (L. 412-1) et aux obligations de publication de rapports financiers et de projets de modifications de leurs statuts auxquels sont tenus certains émetteurs (L. 451-1-2 et L. 451-1-3) avec des entités auxquelles les autorités homologues étrangères de l'AMF ont délégué le contrôle des obligations mentionnées précédemment, dès lors que ces entités sont astreintes aux mêmes obligations de secret professionnel. L'AMF peut conclure des accords de coopération avec ces entités déléguées. (L. 632-16 alinéa 2).

Statistiques

2412. *L'ACP (anciennement Commission bancaire) - les demandes d'information à une autorité étrangère.* En 2009 la Commission bancaire a notamment formulé une demande d'information à une autorité étrangère membre de la Communauté européenne ou des autres États parties à l'accord sur l'EEE et une demande d'information à une autorité étrangère non membre de la CE et non partie à l'accord sur l'EEE. En 2008, la Commission bancaire a notamment formulé une demande d'information à une autorité étrangère membre de la Communauté européenne ou des autres États parties à l'accord sur l'EEE.

2413. *L'ACP (anciennement Commission bancaire – réponses à une demande d'informations d'une autorité étrangère.* En 2008, la Commission bancaire a notamment répondu à une demande d'information d'une autorité étrangère membre de la CE ou des autres États parties à l'accord sur l'EEE (réponse à une demande du 9 septembre 2008 par une lettre du 8 octobre 2008). L'appréciation portait sur les principaux risques affectant les entités d'un établissement relevant du contrôle de la Commission bancaire, et sur les actions prises pour réduire ces risques. La réponse de la CB abordait différents aspects (liquidité, risque de marché) et incluait le risque de blanchiment, avec mention d'une enquête sur place en cours dans ce domaine, en raison de la faible qualité des déclarations de l'établissement selon Tracfin.

2414. *L'ACP (anciennement Commission bancaire) – transmission spontanées de lettres de suite à une autorité étrangères.* En 2009, la Commission bancaire a notamment procédé à trois transmissions spontanées d'informations à des autorités étrangères membres de la CE ou des autres États parties à l'accord sur l'EEE (différentes lettres de suite avec des aspects lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme transmises le 1er septembre 2009). Elle a aussi procédé à une transmission spontanée d'informations à une autorité étrangère non membre de la CE et non partie à l'accord sur l'EEE. En 2008, la Commission bancaire a notamment procédé à deux transmissions spontanées d'informations à des autorités étrangères membres de la CE ou des autres États parties à l'accord sur l'EEE (différentes lettres de suite avec des aspects lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme transmises). En 2007, la Commission bancaire a notamment procédé à deux transmissions spontanées d'informations à des autorités étrangères membres de la CE des autres États parties à l'accord sur l'EEE (différentes lettres de suite avec des aspects lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme).

2415. *L'ACP (anciennement ACAM).* Depuis 2006, il y a eu quelques demandes de coopérations provenant d'autorités de supervision étrangères. Ainsi, en octobre 2008, l'ACAM a-t-elle répondu à une demande émanant de l'Autorité de contrôle des assurances russe. A la même période, l'ACAM a également fait suite à des questions posées par l'autorité de contrôle hongroise.

2416. L'AMF. Les demandes faites par la direction des enquêtes et de la surveillance des marchés (DESM) aux autorités étrangères sont comme suit (source : rapports annuels AMF) :

Objet	Année	2006	2007	2008	2009
Utilisation d'informations privilégiées		182	276	471	288
Manipulation de cours		24	19	50	75
Information financière		10	28	12	10
Démarchages irréguliers		0	0	0	1
Surveillance Ventes à découvert		/	/	116	27
Franchissement de seuil		8	7	15	0
Demandes d'information sur les intermédiaires		32	37	8	4
Autres		21	11	5	3
Dont remote (sur le total)		/	1	253	49
Déclarations d'opérations suspectes envoyées aux autorités étrangères		2	19	2	11

2417. L'AMF indique que le délai moyen de réponse des autorités étrangères aux requêtes de l'AMF a été de 50 jours en 2009 (cf. supra). Un système de relance au bout de 30 jours a été mis en place à partir de janvier 2010.

2418. Les demandes faites par les autorités étrangères à la direction des enquêtes et de la surveillance des marchés (DESM) sont comme suit (source : rapports annuels AMF):

Objet	Année	2006	2007	2008	1er semestre 2009
Utilisation d'informations privilégiées		50	67	53	30
Manipulation de cours		5	10	10	15
Information financière		3	2	4	8
Démarchage irrégulier		1	0	2	0
Surveillance Ventes à découvert		/	/	5	3

Objet	Année	2006	2007	2008	1er semestre 2009
Franchissement de seuil		0	1	1	0
Demandes d'information sur les intermédiaires		100	95	96	72
Autres		4	16	11	10
Déclarations de soupçons reçues des autorités étrangères		/	1	12	11

2419. L'AMF indique que le délai moyen de réponse de l'AMF aux Autorités étrangères a été de 35 jours en 2009. Il n'y a pas de système de relance automatique, cela se fait au cas par cas.

Autorités de poursuite pénale (R.40 et RS.V)

2420. Les enquêteurs et les magistrats assurant la direction et le contrôle de l'enquête peuvent avoir besoin de solliciter la coopération d'une force de police étrangère ou d'une organisation internationale de coopération policière ou d'adresser une demande d'entraide à un magistrat étranger aux fins de réalisation d'un acte d'investigation (cf. section 6.3 du rapport). Les échanges dans le cadre des enquêtes policières peuvent se faire à la fois spontanément ou sur demande et en relation avec des faits de blanchiment et des infractions sous-jacentes.

2421. La section centrale de coopération opérationnelle de police (SCCOPOL) de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) basée à Nanterre, armée par des policiers, gendarmes et douaniers, peut être jointe par tout enquêteur saisi d'une procédure judiciaire et permet notamment de bénéficier du soutien de l'office européen de police (EUROPOL) ou de l'organisation internationale de police criminelle (OIPC/INTERPOL). Ces deux structures internationales disposent d'instruments particulièrement utiles en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

2422. Ainsi, à l'échelle de l'Union européenne, EUROPOL offre un accès à des analyses opérationnelles actualisées portant sur le mode opératoire, les structures et les ramifications des groupes criminels spécialisés dans le blanchiment (fichier d'analyse SUSTRANS), les fraudes aux cartes de paiement (fichier TERMINAL), la contrefaçon (fichier COPY), le trafic de fausse monnaie (fichier SOYA) et la fraude à la TVA intra-communautaire (fichier MTIC). De plus, il permet d'accéder à des bases de données financières ou d'obtenir, en temps réel, des informations patrimoniales et financières en provenance des 27 États-membres de l'Union européenne et d'une dizaine de pays et structures internationales tiers (États-Unis, Canada, Croatie, EUROJUST, INTERPOL...).

2423. De son côté, l'organisation INTERPOL dispose de fichiers et bases de données relatifs aux fraudes aux moyens de paiement, au blanchiment, à la contrefaçon et au trafic de fausse monnaie. Forte de 187 pays membres, elle compte en outre de nombreux réseaux de contacts spécialisés dans ce domaine. Par ailleurs, tout enquêteur qui souhaite obtenir des informations financières sur les avoirs criminels d'un individu à l'étranger peut contacter la PIAC.

2424. Il convient de souligner que dans le cas où une enquête relative au blanchiment ou à la corruption met en cause au moins deux États membres de l'Union européenne (ex : la France et l'Espagne) et des

procédures ont été ouvertes dans chacun de ces deux pays sur ces mêmes faits, les magistrats ont la possibilité de demander la création d'une équipe commune d'enquête (ECE). La mise en place d'une ECE est fondée sur les dispositions des articles 695-2 et 695-3 du code de procédure pénale et de la circulaire du Garde des Sceaux n° CRIM-09-3/G1 du 23 mars 2009 : une ECE permet de mutualiser les moyens mais surtout évite les demandes d'entraide pour réaliser tel ou tel acte dans les États parties à l'ECE ; en outre, chaque PV établi dans l'un des deux pays a force probante en l'état dans l'autre.

2425. Par conséquent, les enquêteurs qui découvriraient que des infractions économiques et financières sont commises tant en France que dans un autre pays de l'Union européenne et qu'une procédure judiciaire est également ouverte dans le pays concerné sur les mêmes faits, peuvent plaider auprès du procureur ou du magistrat instructeur chargé de la procédure, afin qu'ils demandent au ministère de la justice (Direction des affaires criminelles et des grâces-DACG/Bureau de la lutte contre la criminalité organisée, du terrorisme et du blanchiment) la création d'une ECE.

La coopération internationale en matière douanière (R.40 et RS.V)

2426. En matière douanière, la coopération administrative s'effectue au niveau européen selon les dispositions du règlement n°515/97 et sur la base de la convention de Naples II relative, d'une part, à la prévention et la recherche des infractions aux réglementations douanières nationales et, d'autre part, à la poursuite et la répression des infractions aux réglementations douanières communautaires et nationales qui permettent aux États membres d'échanger des informations relatives aux contrôles de l'argent liquide entrant et sortant de la Communauté. Avec les pays tiers, la coopération s'effectue sur la base des conventions bilatérales d'assistance administrative mutuelle (au nombre de 37 actuellement).

2427. S'agissant de la douane et d'après les autorités, les échanges d'informations s'effectuent, soit spontanément et sans délai, soit sur demande dans les plus courts délais. S'agissant en grande majorité de demandes de notoriété relatives à des personnes interpellées avec des capitaux non déclarés, les autorités indiquent que le délai de traitement moyen est de 3 jours. Pour les demandes plus complexes, le délai de réponse peut être plus long (de 15 jours à 1 mois).

2428. Les services douaniers échangent des informations avec leurs homologues via le canal de l'assistance administrative mutuelle internationale et le réseau des attachés douaniers mais également par l'intermédiaire des centres de coopération policière et douanière. Les douaniers (DNRED/SNDJ) peuvent également alimenter et interroger le fichier d'analyse SUSTRANS géré par EUROPOL et dont le principal objectif est de détecter les liens transfrontaliers entre les transferts de capitaux suspects et les personnes liées afin d'identifier des réseaux et/ou activités spécifiques de blanchiment d'argent au niveau international.

2429. Les échanges d'informations en matière de blanchiment d'argent et d'infraction sous jacentes, notamment l'infraction de manquement à l'obligation déclarative de capitaux sont couverts par l'ensemble des instruments juridiques précités (cf. supra).

2430. L'ensemble des instruments relatifs à la coopération internationale prévoit explicitement la possibilité pour les autorités douanières françaises, de mener des enquêtes pour le compte de leurs homologues étrangers et en précise les modalités. Les enquêteurs du SNDJ sont compétents pour effectuer des enquêtes pour le compte de leurs homologues étrangers, notamment dans le cadre des demandes d'entraide pénale et des commissions rogatoires internationales.

2431. La transmission et l'utilisation des informations sollicitées sur la base des accords de coopération est strictement encadrée par chaque texte au regard de la protection des données et de la vie privée.

S'agissant des accords et textes européens, la transmission et l'utilisation des données sont soumises aux standards européens en matière de protection des données et de la vie privée. Concernant les accords bilatéraux avec les pays tiers, les informations doivent faire l'objet de la même protection en termes de confidentialité que celle accordée par le droit de la partie requérante aux informations d'origine nationale de même nature. Des renseignements sont également échangés avec des autorités non homologues de façon directe:

- - Avec des autorités policières, par l'intermédiaire des centres de coopération douanière et policière, d'EUROPOL, d'INTERPOL ou, au niveau européen, sur la base de la convention de Naples II qui prévoit que les douanes peuvent s'adresser aux autorités compétentes pour obtenir les informations sollicitées.
- - Avec des autorités judiciaires, pour le SNDJ via EUROJUST ou le réseau des magistrats de liaison en poste dans les ambassades.

2432. Des demandes d'assistance internationale administrative et judiciaire formulées et reçues par le SNDJ en matière de blanchiment d'argent sont réparties comme suit (seules les demandes de coopération judiciaire pénale internationale -commissions rogatoires et demandes d'entraide internationales- sont comptabilisées. Les demandes d'assistance formulées ou reçues par le SNDJ sur la base de la convention de Naples II ne font pas l'objet de statistiques) :

	Demandes entrantes		Demandes sortantes	
	Blanchiment infraction principale	Blanchiment infraction connexe	Blanchiment infraction principale	Blanchiment infraction connexe
2005	2	8	0	2
2006	5	9	10	1
2007	5	11	2	8
2008	3	6	10	1

2433. Le nombre de dossiers d'assistance mutuelle administrative (AAMI) traités par la DNRED en matière de MOD et de blanchiment avérés ou de suspicion

	2005	2006	2007	2008
Nbre dossiers MOD	16	25	19	31
Nbre de dossiers blanchiment	17	27	10	13

Autres autorités compétentes (R.40 et RS.V)

2434. *Le rôle de l'Unité de Coordination de la Lutte Anti-Terroriste (UCLAT) au plan international.* Elle représente le directeur général de la police nationale ou le ministre de l'intérieur dans les enceintes internationales compétentes dans le domaine de la lutte anti-terroriste (sous-groupe des praticiens de la

lutte contre le terrorisme du G8, High Level Expert Meeting d'Europol, Terrorism Working Group du 3^{ème} pilier de l'Union Européenne...). Elle accueille des officiers de liaison de plusieurs pays européens (Espagne, Italie, Grande Bretagne, Allemagne et Benelux) et entretient un réseau d'officiers de liaison français dans ces pays. Elle a participé à certains travaux sur les questions de financement du terrorisme : ateliers d'Europol ; questionnaires de l'Union Européenne ; travaux du G7 ; note interprétative de la 8^{ème} recommandation spéciale du GAFI, élaboration de la circulaire interministérielle sur le gel d'avoirs terroristes, etc. Au sein de l'unité à Paris, le domaine du financement du terrorisme est plus spécifiquement suivi par un officier, pour les questions relevant des domaines interministériel et international, ainsi que pour la mise en œuvre pratique des dispositifs de gel d'avoirs terroristes (liste ONU, UE et dispositif national).

Effectivité/mise en œuvre de la Recommandation 40 et appréciation de la conformité globale

2435. Tracfin dispose des moyens juridiques et légaux adéquats pour coopérer avec les CRF étrangères. La seule réserve à signaler concerne sa capacité à accorder une assistance à ses homologues qui soit dans tous les cas rapide, constructive et efficace. Les autres autorités compétentes disposent également d'instruments adéquats de coopération avec leurs homologues étrangers. S'agissant du secteur bancaire, les délais de réponse aux demandes de coopération formulées par des autorités étrangères semblent raisonnablement courts, tenant compte tout à la fois du caractère d'urgence de la demande et de la complexité de la question. S'agissant de l'AMF, les délais de réponses aux demandes d'assistance de ses homologues étrangères et compte tenu en particulier de leur caractère d'urgence ou de leur complexité, apparaissent satisfaisants.

6.5.2 Recommandations et Commentaires

2436. Afin de parfaire ses capacités de coopération à l'international, Tracfin devrait envisager de collecter auprès de ses partenaires étrangers des informations sur la qualité des données qu'elle leur procure et tout avis sur ses délais de réponse. Elle devrait s'assurer que l'assistance qu'elle procure à ses homologues soit dans tous les cas rapide, constructive et efficace.

6.5.3 Conformité avec la Recommandation 40 et la Recommandation Spéciale V

	Notation de conformité	Résumé des raisons (propres à la section 6.5) justifiant la notation globale de conformité
R.40	LC	<ul style="list-style-type: none"> La capacité de Tracfin à accorder une assistance rapide, constructive et efficace dans ses échanges avec ses homologues, n'est pas entièrement établie
SR.V	LC	<ul style="list-style-type: none"> Les lacunes identifiées à la Recommandation 40 valent pour la RSV.

7. AUTRES SUJETS

7.1 Ressources et statistiques

	Notation de conformité	Résumé des raisons (propres à la section 6.5) justifiant la notation globale de conformité
R.30	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Les moyens mis à la disposition de la justice et des autorités de poursuite pour traiter des affaires de blanchiment de capitaux et de financement de terrorisme sont insuffisants ; • Les efforts de formation dans la magistrature eu égard à la LAB/CFT et aux aspects de la confiscation et de la coopération internationale en matière pénale en particulier sont insuffisants ; • Tracfin : le nombre d'analystes affectés à l'analyse approfondie des déclarations de soupçons n'est pas satisfaisant ; • Les moyens déployés pour le contrôle des entreprises d'assurance (y compris les intermédiaires en assurance) apparaissent insuffisants ; • Les moyens de contrôle mis à la disposition des autorités de surveillance des professions non financières n'ont pas pu être évalués.
R.32	PC	<ul style="list-style-type: none"> • La France ne dispose pas de dispositif de mesure de l'efficacité globale de son régime de LAB/CFT ; • Il n'existe pas de statistiques judiciaires sur les saisies et confiscations en matière de blanchiment et de financement du terrorisme ou en rapport avec les infractions sous-jacentes (avec une réserve en matière de trafic de stupéfiants) ; • Les statistiques collectées sur le nombre d'enquêtes et de poursuites pour blanchiment de capitaux et financement de terrorisme sont insuffisantes ; • Aucune statistique n'est collectée en ce qui concerne le nombre de demandes d'entraide acceptées ou refusées et les délais de réponse ; • Aucune statistique n'est collectée en ce qui concerne le nombre de demandes d'extradition actives et passives, acceptées et refusées, les délais d'exécution ainsi que les motifs de refus, qui ont été formulées en matière de blanchiment et de financement du terrorisme.

7.2 Autres mesures ou questions pertinentes dans le cadre de la LAB/CFT

2437. Les évaluateurs n'ont aucun élément pertinent à traiter dans cette section.

7.3 Structure générale du système de LBC/FT (Cf. aussi section 1.1)

2438. Aucune remarque n'est à formuler dans ce cadre.

ANNEXE 1 – DESCRIPTION DE LA SITUATION DE L'OUTRE-MER FRANÇAIS, Y COMPRIS AU REGARD DE LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME

Général

2439. Les collectivités de l'outre-mer français, quels que soient leurs modes d'organisation administrative respectifs, font partie intégrante de la République française, que ce soit au plan territorial, juridique ou politique, au même titre que n'importe quel territoire métropolitain. Des spécificités d'organisation administrative qui distingueraient l'Outre-mer du reste de la République existent bien, au même titre que celles propres à d'autres territoires métropolitains (par exemple, villes à statut spécial comme Lyon ou Marseille ; ville-département à statut spécifique comme Paris ; collectivité territoriale de Corse) : ces spécificités apparaissent en première analyse comme très marginales au regard des traits communs qui rattachent ces territoires à la métropole. Comme dans tout département ou région de métropole, le Préfet ou Haut-commissaire de la République assure dans ces territoires la représentation de l'État et le contrôle de la légalité.

2440. L'outre-mer français a été réorganisé par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003. Les lois organique et ordinaire du 21 février 2007 ont respectivement complété et modifié ces lois. Elles ont défini les conditions d'adaptation des lois et règlements dans les départements et régions d'outre-mer (DOM et ROM) et modifié les statuts et les régimes législatifs de plusieurs collectivités situées outre-mer. Ainsi, depuis 2003, la Constitution reconnaît l'existence de « populations d'outre-mer » (article 72-3) et établit les catégories de collectivités suivantes en outre-mer :

- les départements et régions d'outre-mer (DOM et ROM) ;
- les collectivités d'outre-mer (COM) ;
- la Nouvelle-Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) qui possèdent chacune des particularités. Elles sont dites *sui generis*, parce qu'elles ne correspondent à aucune des catégories juridiques de collectivités existantes.

2441. Aujourd'hui, il existe deux régimes législatifs pour l'outre-mer, repris aux articles 73 et 74 de la Constitution :

Article 73 de la Constitution de la Cinquième République française

« Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de

matières pouvant relever du domaine de la loi.

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités. »

Article 74 de la Constitution de la Cinquième République française

« Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :

- les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;
- les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'État ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;
- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;
- les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :

- le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ;
- l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;
- des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;
- la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.

Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante. »

Article 74 al. 1 de la Constitution de la Cinquième République française

« Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre par ordonnances, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure.

Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication. »

L'outre-mer et l'Union européenne

2442. *Régions ultra périphériques (RUP) et pays et territoires d'outre-mer (PTOM).* Les départements français d'outre-mer (y compris les collectivités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin en tant qu'elles sont couvertes par cette notion conventionnelle, introduite par le traité d'Amsterdam en vigueur depuis 1997) sont qualifiés de régions ultrapériphériques (RUP) de la Communauté européenne et font à ce titre parties intégrantes de celle-ci. La jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) avait la première reconnu cette ultra-périphéricité aux départements français d'outre-mer. La CJCE a affirmé, dans l'arrêt Hansen du 10 octobre 1978, que les dispositions des traités et du droit dérivé devaient s'appliquer de plein droit aux DOM en tant que parties intégrantes du territoire français, sous réserve des adaptations nécessaires pour répondre aux besoins spécifiques de ces territoires. En effet, comme indiqué ci-dessus, sont reconnus aux RUP dans l'article 299 §2 du Traité instituant la Communauté (tel que modifié par le traité d'Amsterdam), des handicaps structurels justifiant d'aides supplémentaires sous forme de fonds structurels (régions d'objectif 1). Outre les avantages liés aux fonds structurels, le statut de RUP implique également que les DOM entrent dans le champ d'application des politiques communes et sont donc directement assujettis au droit communautaire (concurrence, libre circulation,...).

2443. Les collectivités françaises d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution (mis à part Saint-Barthélemy et Saint-Martin) et la Nouvelle-Calédonie n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 299 §2 du TCE mais dans celui de l'article 299 §3. Selon cet article, il s'agit de pays et territoires d'outre-mer (PTOM) tels que le Groenland, les îles Falkland ou Pitcairn. Les PTOM relèvent d'un régime d'association à (et non parties intégrantes de) la Communauté européenne. Ils ne bénéficient pas de fonds structurels mais de fonds européens de développement (moins importants que les fonds structurels) et de prêts de la Banque européenne d'investissements. Ce non-assujettissement de principe au droit communautaire ne remet toutefois pas en cause leur intégration au champ d'application du traité sur l'Union européenne (Traité de Maastricht de 1992). En effet, les PTOM français, au titre de leur appartenance à la République, sont couverts par les IIème (politique étrangère et de sécurité commune) et IIIème piliers (justice affaires intérieures).

2444. *L'Espace Schengen.* Les DROM ainsi que les COM (mis à part Saint-Barthélemy et Saint-Martin) et la Nouvelle-Calédonie, ne font pas partie de l'Espace Schengen. Cette exclusion comporte des conséquences importantes en matière d'entrée et séjour des personnes et de transport de marchandises, mais est justifiée par le fait, comme l'a indiqué le Conseil Constitutionnel, que Schengen vise à supprimer les contrôles opérés aux « frontières communes » des signataires. On peut noter, en effet, qu'un étranger avec un « visa uniforme Schengen », celui-ci pouvant être délivré par l'autorité compétente de tous les États signataires, n'est pas de ce fait autorisé à entrer sur le territoire d'un DROM. De même, un étranger

porteur d'un visa lui permettant d'entrer dans un DOM, doit demander un visa Schengen auprès du Préfet pour entrer sur le territoire de la métropole (cf. pour illustration la Section 2.7 du rapport). Des mesures spécifiques de contrôle, à l'entrée des DROM-COM, portant sur les personnes et les marchandises sont donc appliquées par les autorités françaises pour chacun de ces territoires.

2445. *L'euro*. En Martinique, Guadeloupe, Guyane française, la Réunion, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, l'euro circule dans les mêmes conditions qu'en métropole. La monnaie ayant cours légal en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans le Territoire de Wallis-et-Futuna est le franc CFP (et non l'euro). La valeur officielle du franc CFP est de : 1.000 francs CFP = 8,38 euros. Le franc CFP n'a pas subi de dévaluation du fait de la fixation de la nouvelle parité avec l'euro et sa convertibilité demeure garantie par le Trésor français. Cette parité a été fixée par le Gouvernement français en application du « Protocole sur la France », annexé au Traité de Maastricht qui stipule que « la France conservera le privilège d'émettre des monnaies dans ses territoires d'outre-mer selon des modalités établies par sa législation nationale et elle sera seule habilitée à déterminer la parité du franc CFP ».

L'outre-mer français et la LAB/CFT

2446. Il est important de souligner qu'en dépit de leur diversité statutaire, ces territoires, qui font partie intégrante du territoire de la République française, sont tous, à l'exception de quelques particularismes sectoriels ou géographiques très spécifiques (cf. supra), régis en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme par exactement les mêmes règles que celles prévalant en métropole. Le tableau ci-dessous schématise l'organisation statutaire de l'outre-mer français, notamment au regard des normes de LAB/CFT (le tableau renvoie à d'autres sections du rapport qui détaillent les particularismes existants et les implications possibles dans la mise en œuvre des mesures de LAB/CFT sur le territoire français):

Territoires	Statut des collectivités situées outre-mer	Régime législatif	Applicabilité de l'ordonnance 2009-104 du 30.01.2009 relative à la LAB/CFT (et textes d'application en découlant)
Après les lois de février 2007			
Guadeloupe Guyane Martinique La Réunion ¹⁾	Départements (DOM) et régions d'outre-mer (ROM) (article 73 de la Constitution)	Identité ou assimilation législative /soumission au droit communautaire (application directe des règlements européens et mise en œuvre des directives dès la publication au journal officiel du texte de transposition)	Applicables de plein droit/la faculté d'adapter le droit ou d'exercer un pouvoir normatif dans les conditions prévues aux 3ème et 4ème alinéas de l'article 73 de la Constitution est sans incidence sur les dispositions relatives à la LAB/CFT qui sont applicables dans mêmes termes qu'en métropole ²⁾
Saint-Martin Saint-Barthélemy	Collectivité d'outre-mer (article 74 de la Constitution)	Identité ou assimilation législative avec des exceptions relevant de la spécialité législative ^{3)/} soumission au droit communautaire ⁴⁾	La totalité des dispositions de l'ordonnance 2009-104 est étendue et adaptée à Saint-Martin et Saint-Barthélemy par l'ordonnance 2009-865 du 15 juillet 2009 ⁵⁾ . L'adaptation a trait à la matière fiscale.
Mayotte Saint-Pierre-et-Miquelon	Collectivité d'outre-mer (article 74 de la Constitution)	Identité législative avec des exceptions relevant de la spécialité législative ^{6)/} non soumission au droit communautaire. Néanmoins, en matière de LAB/CFT, le Parlement et le Gouvernement français instaurent systématiquement à Mayotte et à	La totalité des dispositions de l'ordonnance 2009-104 est étendue et adaptée à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon par l'ordonnance 2009-865 du 15 juillet 2009. L'adaptation a trait à la matière fiscale ⁷⁾ .

Territoires	Statut des collectivités situées outre-mer	Régime législatif	Applicabilité de l'ordonnance 2009-104 du 30.01.2009 relative à la LAB/CFT (et textes d'application en découlant)
Après les lois de février 2007			
		Saint-Pierre-et-Miquelon des règles identiques à celles édictées par les règlements adoptés par la Commission européenne ou le Conseil.	
Wallis et Futuna	Collectivité d'outre-mer (article 74 de la Constitution)	Spécialité législative/ non soumission au droit communautaire. Néanmoins, en matière de LAB/CFT, le Parlement et le Gouvernement français instaurent systématiquement à Wallis et Futuna des règles identiques à celles édictées par les règlements adoptés par la Commission européenne ou le Conseil.	La totalité des dispositions de l'ordonnance 2009-104 est étendue et adaptée aux îles Wallis et Futuna par l'ordonnance 2009-865 du 15 juillet 2009. L'adaptation a trait à la matière fiscale et à la désignation des autorités de contrôle de l'activité de domiciliation ⁸⁾ . Les autres adaptations consistent à remplacer les références à des dispositions non applicables à ces territoires par des dispositions applicables localement ayant le même objet (cf. article L.765-13 CMF).
Polynésie française	Collectivité d'outre-mer (article 74 de la Constitution)	Spécialité législative/ non soumission au droit communautaire. Néanmoins, en matière de LAB/CFT, le Parlement et le Gouvernement français instaurent systématiquement en Polynésie française des règles identiques à celles édictées par les règlements adoptés par la Commission européenne ou le Conseil.	Les dispositions relatives à la LAB/CFT sont applicables à la Polynésie française de plein droit, en vertu du 8° de l'article 7 de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ⁹⁾ . Sinon, l'adaptation des dispositions de l'ordonnance 2009-104 a trait à la matière fiscale. Les autres adaptations consistent à remplacer les références à des dispositions non applicables à ces territoires par des dispositions applicables localement ayant le même objet (cf. article L.755-13 CMF). Enfin, les dispositions relatives à l'activité de domiciliation ne peuvent être étendues à la Polynésie française, compétente en droit commercial.
Nouvelle-Calédonie	Collectivité <i>sui generis</i>	Spécialité législative/ non soumission au droit communautaire. Néanmoins, en matière de LAB/CFT, le Parlement et le Gouvernement français instaurent systématiquement en Nouvelle-Calédonie des règles identiques à celles édictées par les règlements adoptés par la Commission européenne ou le Conseil.	Les dispositions relatives à la LAB/CFT sont applicables à la Nouvelle-Calédonie de plein droit, en vertu de l'article 6-2 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. La totalité des dispositions de l'ordonnance 2009-104 est étendue et adaptée à la Nouvelle-Calédonie. L'adaptation a trait à la matière fiscale et à la désignation des

Territoires	Statut des collectivités situées outre-mer	Régime législatif	Applicabilité de l'ordonnance 2009-104 du 30.01.2009 relative à la LAB/CFT (et textes d'application en découlant)
Après les lois de février 2007			
			autorités de contrôle de l'activité de domiciliation ¹⁰⁾ . Les autres adaptations consistent à remplacer les références à des dispositions non applicables à ces territoires par des dispositions applicables localement ayant le même objet (cf. article L.745-13 CMF).
TAAF	Collectivité <i>sui generis</i>	Spécialité législative /non soumission au droit communautaire.	Les normes relatives à la LAB/CFT sont applicables de plein droit en vertu de la loi n°55-1052 du 6 août 1955.

Sources : (1) ordonnance n° 2009-865 du 15 juillet 2009 relative à l'application à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna de l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ; (2) Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2009-865 du 15 juillet 2009 relative à l'application à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna de l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

1) Identité législative mais sans possibilité d'élaborer des règlements.

2) Le pouvoir d'adapter le droit ou d'exercer un pouvoir normatif dans les conditions prévues aux 3ème et 4ème alinéas de l'article 73 de la Constitution est subordonné à une habilitation donnée par le Parlement ou le gouvernement. Or une telle habilitation ne peut être donnée en matière de LAB/CFT car cette matière fait partie des compétences régaliennes de l'État dont les normes s'appliquent de plein droit non seulement dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution mais aussi dans des collectivités dotées d'une plus large autonomie telles que la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française. Au surplus la faculté d'adapter le droit ou de l'édicter ne pouvant s'exercer dans les domaines tels que le droit pénal, la procédure pénale, les infractions aux règles relatives LAB/CFT seront toujours sanctionnées par les mêmes peines qu'en métropole

3) C'est-à-dire à l'exception de celles intervenant dans les matières qui relèvent de la loi organique en application de l'article 74 de la Constitution ou de la compétence de la collectivité. Saint-Barthélemy et Saint-Martin fixent les règles applicables notamment en matière d'impôts, droits et taxes. Toutefois, l'État demeure compétent pour fixer, dans les matières mentionnées ci-dessus, les règles relatives à la recherche, à la constatation et à la répression des infractions pénales.

4) Saint-Martin et Saint-Barthélemy sont d'anciennes communes de Guadeloupe, érigées en collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007. Cette transformation statutaire, qui les a retranchées de la catégorie des départements et régions d'outre-mer, ne les a pas pour autant retirées du champ d'application du traité instituant la Communauté européenne.

5) Cf. Section 3.7 du rapport.

6) Les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à Mayotte, à l'exception de celles qui interviennent dans les matières relevant de la loi organique en application de l'article 74 de la Constitution ou dans notamment l'une des matières suivantes : impôts, droits et taxes ; propriété immobilière et droits réels immobiliers ; cadastre et droit du travail. Saint-Pierre-et-Miquelon fixe les règles applicables notamment dans les matières suivantes : impôts, droits et taxes ; cadastre ; régime douanier, à l'exclusion des prohibitions à l'importation et à l'exportation qui relèvent de l'ordre public et des engagements internationaux de la France et des règles relatives à la recherche, à la constatation des infractions pénales et à la procédure contentieuse ; urbanisme ; construction ; habitation ; logement. La collectivité peut édicter des peines contraventionnelles destinées à réprimer les infractions pénales aux règles qu'elle édicte dans les matières mentionnées ci-dessus.

7) Cf. Section 3.7 du Rapport.

8) Les îles Wallis et Futuna sont compétentes en matière de sécurité sociale et de mutualité. Au surplus, le code du travail, même si cette matière relève de l'État, ne s'applique pas dans cette collectivité régie par un corpus qui lui est propre. Cf. Section 4 du rapport.

9) Dans ces conditions, seuls sont étendus sans adaptation à ce territoire les dispositions suivantes de l'ordonnance 2009-104: (1) les articles L. 520-1 à L. 520-7, L. 572-1 et L. 613-21-1 du code monétaire et financier, qui réglementent l'activité des changeurs manuels ; (2) l'article L. 573-1-1 du code monétaire et financier, qui sanctionne le fait pour les dirigeants d'un prestataire de services

d'investissement, d'une entreprise de marché, d'un adhérent aux chambres de compensation, d'une personne habilitée à exercer les activités de conservation ou d'administration d'instruments financiers de ne pas répondre aux demandes d'informations de la commission bancaire ; (3) la modification des articles L. 112-6 et L. 112-7 du code monétaire et financier, relatifs à l'interdiction du paiement en espèces des créances d'un montant élevé ; (4) l'article L. 562-2 relatif au gel des avoirs décidés dans le cadre des sanctions financières internationales à des fins autres que la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Il est à noter que la Polynésie française détient des compétences propres en matière de sécurité sociale, de mutualité et de droit du travail. Certaines professions non financières (experts comptables, notaires, etc.) sont ainsi réglementées selon des dispositions applicables localement (cf. article L.755.13 du CMF et la Section 4 du rapport).

10) La Nouvelle-Calédonie détient des compétences propres en matière de sécurité sociale, de mutualité et de droit du travail. Certaines professions non financières (experts comptables, notaires, etc.) sont ainsi réglementées selon des dispositions applicables localement (cf. article L.755.13 et Section 4 du rapport).

2447. Ainsi que le suggère le tableau ci-dessus, le législateur français a entrepris, depuis quelques années, une modernisation du cadre juridique appliqué dans les territoires situés en outre-mer afin de le rendre plus cohérent et lisible. Ces adaptations, évolutives avec le temps, ont progressivement dessiné des systèmes juridiques différents d'une collectivité à l'autre, qu'il n'est pas aisé d'appréhender de manière générale. En effet, la connaissance de la norme juridique applicable localement n'est pas toujours évidente. Même dans les collectivités régies par le principe d'identité législative, des dispositifs datant de la période précédant la départementalisation (1946), et souvent très mal connus, peu usités ou implicitement abandonnés, sont encore en vigueur. Dans les domaines de la responsabilité civile ou du droit des contrats en particulier, il n'est pas rare que des textes abrogés ou amendés en métropole soient toujours appliqués ou applicables en outre-mer. Dans les collectivités régies par le principe de spécialité, la tâche est d'autant plus difficile puisqu'une disposition législative n'y est applicable que lorsqu'une mention expresse l'étend aux collectivités en question.

2448. En matière de LAB/CFT, l'équipe d'évaluation n'a pas toutefois pas eu connaissance de dispositifs législatifs ou réglementaires qui seraient encore appliqués en outre-mer alors même qu'ils seraient devenus caduques en métropole ; dans cette même matière, il ressort aussi (voir tableau précédent) que les autorités françaises prennent systématiquement les mesures éventuellement nécessaires pour rendre applicables de plein droit les dispositions nationales à des territoires soumis au principe de spécialité législative (à l'image de l'extension à ces territoires des dispositions de l'ordonnance du 30 janvier 2009 par l'ordonnance du 15 juillet 2009, voir à nouveau tableau précédent).

2449. Même si l'équipe d'évaluation convient que les territoires situés en outre-mer sont de manière générale régis en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme par les règles prévalant en métropole, elle a aussi identifié des domaines où ce n'est pas le cas et a tenté d'en délimiter les contours le plus exactement et exhaustivement possible. L'entrée en vigueur de l'ordonnance 2009-104 du 30 janvier 2009 à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna a nécessité une adaptation de certaines de ses dispositions afin de tenir compte de compétences propres détenues dans ces collectivités territoriales, essentiellement dans les domaines de la fiscalité et en matière du droit du travail (cf. Section 1 du rapport). Les évaluateurs ont identifié d'autres matières pour lesquelles les collectivités du Pacifique ont conservé des compétences qui intéressent la LAB/CFT, y compris : les biens et droits immobiliers régis par la coutume dont le droit coutumier des saisies immobilières (cf. section 2.3 du rapport), le cadastre et l'immatriculation des navires²⁹⁵.

2450. Les dispositions transitoires prévues aux articles 19 à 21 de l'ordonnance 2009-104 sont applicables aux collectivités du Pacifique (délai de mise en œuvre de l'obligation d'identification des

²⁹⁵ La France compte six registres d'immatriculation des navires dont le Registre international français (RIF) et des registres régionaux (dans les DOM, en Nouvelle-Calédonie, à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et aux TAAF).

clients existants et de la mise en conformité avec les nouvelles obligations de LAB/CFT des sociétés de domiciliation). En ce qui concerne l'activité de domiciliation, l'article 13 de l'ordonnance 2009-865 du 15 juillet 2009 prévoit que les sociétés de domiciliation disposent, pour se mettre en conformité avec les dispositions de l'ordonnance, d'un délai d'un an à compter de la publication des dernières dispositions réglementaires nécessaires pour rendre applicables en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna la totalité des décrets prévus à l'article L. 123-11-7 du code du commerce. Au moment de la rédaction de ce rapport, ces dispositions n'étaient pas encore publiées.

Données relatives à l'outre-mer français apportant un éclairage nécessaire au contenu de ce rapport

2451. La troisième évaluation mutuelle de la France conduite par le GAFI se devait d'aborder la question des collectivités territoriales situées en outre-mer et la manière dont ces territoires s'inscrivent dans la politique anti-blanchiment et contre le financement du terrorisme et y participent. Le cadre imposé de cette évaluation (notamment la durée limitée de la visite sur place et l'impossibilité matérielle de se rendre dans les territoires situés en outre-mer) a obligé les évaluateurs à porter leur attention sur des aspects de la LAB/CFT dans un nombre limité de territoires ciblés. Ce ciblage a été fait sur la base d'informations détaillées communiquées par les autorités françaises (informations communiquées en sus du Questionnaire d'Évaluation Mutuelle) et complétées par le travail de recherche des évaluateurs. À ce stade de la lecture du rapport, le lecteur notera que les territoires suivants ont fait l'objet d'une attention particulière :

- Antilles/Amériques : Saint Martin, La Martinique et la Guyane ;
- Pacifique : la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française ;
- Océan Indien : La Réunion.

2452. Ces territoires ont été ciblés du fait de leur exposition à certains risques au regard du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et de phénomènes criminogènes spécifiques. Il convient de noter que le travail de l'équipe d'évaluation s'est également focalisé sur les activités des institutions financières et de certaines professions non financières en région Île-de-France et région Provence-Alpes-Côte-D'azur (PACA) (y compris la Corse) dont le poids économique et démographique est déterminant dans l'économie française. Ces deux régions concentrent, au titre de principales régions métropolitaines (avec dans une moindre mesure, Rhône-Alpes et Nord-Pas de Calais), une proportion élevée des phénomènes de criminalité observés sur l'ensemble du territoire, du fait notamment (1) d'une concentration plus forte de l'activité économique - quelle qu'elle soit- que sur le reste du territoire, à l'image de la répartition de la population (on rappellera qu'environ 1 Français sur 4 vit dans l'une de ces deux Régions) ; (2) d'une part plus importante des infractions liées à la criminalité organisée ou la grande délinquance ; (3) d'un éventail de phénomènes délinquants et criminels plus étendu que dans la plupart des autres régions (et plus proche de la situation d'ensemble observable au niveau national).

2453. *Risques identifiés dans les territoires situés outre-mer dans la zone « Antilles / Amériques ».* Les risques identifiés en matière de blanchiment en Guadeloupe, Martinique et Saint Martin relèvent principalement du trafic de stupéfiants ou d'infractions économiques et financières. La proximité de la principale zone mondiale de production de cocaïne - l'Amérique du Sud - a toujours fait des Antilles Françaises et de la Guyane, une zone de trafic importante. La consommation locale a longtemps été caractérisée par l'usage du crack (dérivé de la cocaïne) mais on assiste aujourd'hui à l'émergence importante de l'usage de la cocaïne et du cannabis. Dans les trois départements français des Antilles, l'herbe de cannabis et la cocaïne constituent l'essentiel des saisies de stupéfiants. Les saisies d'héroïne et de drogues de synthèse sont très faibles : 2,3 kg et moins de 200 comprimés d'ecstasy ont été interceptés en 2008 dans les trois départements des Antilles. Les saisies de crack demeurent toutefois limitées en dépit

d'un usage répandu. Néanmoins, c'est aux Antilles que sont effectuées les trois quarts des saisies de crack en France. En Guadeloupe et en Martinique, le trafic resterait principalement orienté vers les consommateurs locaux. La cocaïne, en provenance d'Amérique du Sud transiterait le plus souvent par la Dominique pour la Guadeloupe et Sainte-Lucie pour la Martinique. La Guyane, par contre, serait devenue essentiellement une plate-forme pour l'expédition de la cocaïne vers l'Europe, en provenance principalement du Surinam et du Guyana.

2454. Malgré l'implication des différents services concernés par la lutte contre le blanchiment liée au trafic de stupéfiants le phénomène reste difficile à appréhender de manière exhaustive. Globalement le blanchiment du trafic de cocaïne serait opéré à partir des îles de la Dominique et de Sainte Lucie et le blanchiment du cannabis à partir de la métropole. L'argent produit par cette activité, quand il n'est pas dépensé sur place, serait directement envoyé au commanditaire par transports en espèces ou par virement postal. Les fonds seraient majoritairement blanchis à l'étranger. En outre, l'augmentation de la délinquance économique et financière est une évolution constatée par les services de police et de gendarmerie. En 2008 ce type de délinquance a progressé de 12,89 % en Guadeloupe et de 29,41 % en Martinique. Le produit des diverses infractions constatées (escroqueries, abus de biens sociaux) reste cependant difficile à évaluer. Il est souvent viré sur des comptes étrangers dont la traçabilité reste compliquée à établir. Pour tenter de résoudre cette difficulté les services chargés de la lutte contre le blanchiment s'appuient sur l'infraction d'exercice illégal de la profession de banquier. Enfin, s'agissant de l'île de Saint-Martin, il convient de souligner que la bi-nationalité de ce territoire peut être un élément de contexte favorable au blanchiment de capitaux. La double nationalité de nombreux habitants, le fait que les règlements en espèces (même pour des sommes conséquentes) soient particulièrement privilégiés, la facilitation bancaire (la facilité d'ouverture de compte bancaire dans la partie néerlandaise de l'île, qui échappe au contrôle des autorités françaises) et enfin l'existence de plusieurs casinos dans la partie néerlandaise peuvent concourir à faciliter le blanchiment d'argent. Bien que les possesseurs des fonds soient connus, la question reste posée quant à l'origine légale de ces fonds.

2455. Par ailleurs, la Guyane est exposée au phénomène d'extraction illégale de l'or. Entre 2000 et 2008, plus de 22 tonnes d'or exportées de Guyane avaient une origine douteuse²⁹⁶. L'exploitation aurifère illégale concourrait à la structuration de véritables filières d'immigration clandestine, de réseaux de prostitution, de trafics (armes et drogues) et de délinquance à l'échelle du Plateau des Guyanes. En outre, l'utilisation de numéraire pour le paiement reste un mode de fonctionnement habituel pour de nombreuses personnes en Guyane, par habitude ou accès difficile aux autres modes de paiement (interdit bancaire etc....). Les autorités indiquent que ce phénomène reste limité à de petites sommes.

2456. *Risques identifiés dans les territoires situés outre-mer dans la zone « Océan indien ».* Cette zone est peu affectée par le trafic de cocaïne et d'ecstasy. La résine et l'herbe de cannabis constituent la grande majorité des produits stupéfiants consommés même si à La Réunion quelques produits comme le LSD et le crack commencent à apparaître.

2457. Appartenant à l'archipel des Mascareignes, la Réunion est naturellement implantée au carrefour des échanges entre l'Afrique, le moyen Orient, l'Asie et l'Océanie. Par ailleurs région ultra périphérique de l'Union Européenne, elle en constitue l'interface pour les pays de la zone Océan Indien. Comme dans d'autres départements français, le blanchiment peut localement concerner des fonds issus du travail dissimulé, de l'économie souterraine, de la fraude fiscale ou d'infractions commises localement. Le

²⁹⁶ Cf. le rapport du WWF, « De la mine à la vitrine, État des lieux & perspectives de la traçabilité de l'or guyanais », d'octobre 2009.

positionnement géographique spécifique de la Réunion est en outre de nature à lui donner deux aspects spécifiques au regard de la LAB/CFT qui sont d'importantes entrées et sorties en espèces du territoire, et des flux financiers internationaux concernant des comptes ouverts dans les banques locales

2458. *Risques identifiés dans les territoires situés outre-mer dans la zone « Pacifique ».* En Polynésie française, le principal produit stupéfiant connu et utilisé est l'herbe de cannabis. Les autres drogues présentes sur le territoire sont la cocaïne, l'ice et de manière très marginale l'ecstasy et la résine de cannabis. En Nouvelle Calédonie, le cannabis et ses dérivés restent les principales drogues consommées. Ces deux territoires ont connu en 2008 une hausse importante des escroqueries et infractions économiques et financières (24,84 % en Polynésie Française et 23,26 % en Nouvelle Calédonie) mais aussi une nette augmentation des infractions à la législation sur les stupéfiants (15,74 % en Polynésie Française et 4,75 % en Nouvelle Calédonie).

2459. *Autres risques.* Lors de la visite sur place, un risque spécifique (fraude, escroquerie et blanchiment de capitaux) lié au régime de défiscalisation applicable dans les territoires situés en outre-mer a été identifié²⁹⁷ et fait l'objet d'une attention des services fiscaux (cf. également le rapport de la Cour des comptes 2010).

²⁹⁷ Afin de promouvoir le développement économique des territoires d'outre-mer, l'investissement dans l'immobilier pour les particuliers est encouragé par l'État français et est actuellement régi par la loi Girardin du 21 juillet 2003. Ce dispositif est valable du 21 juillet 2003 au 31 décembre 2017. Tout contribuable domicilié sur le territoire français peut profiter de ce dispositif de défiscalisation, à titre de résidence principale en ou investissement locatif.

TABLEAUX

Tableau 1: Notations de la Conformité avec les Recommandations du GAFI

Tableau 2: Plan d'Action Recommandé pour Améliorer le Système de LAB/CFT

Tableau 3: Réponse des Autorités à l'Évaluation (le cas échéant)

TABLEAU 1: NOTATIONS DE LA CONFORMITÉ DE LA FRANCE AVEC LES RECOMMANDATIONS DU GAFI

La notation de la conformité avec les Recommandations du GAFI devrait se faire sur la base des quatre niveaux de conformité établis dans la Méthodologie 2004 : *Conforme* (C), *Largement*, (LC), *Partiellement conforme* (PC) et *Non-conforme* (NC), ou, dans des cas exceptionnels, être marquée *Non applicable* (na). Cette notation, qui repose uniquement sur les critères essentiels, est définie comme suit :

Conforme	La Recommandation est intégralement respectée en ce qui concerne tous les critères essentiels.
Largement conforme	Le dispositif ne présente que des lacunes mineures, la grande majorité des critères essentiels étant intégralement satisfaite.
Partiellement conforme	Le pays a pris un certain nombre de mesures de fond et respecte un certain nombre de critères essentiels.
Non conforme	Le dispositif présente des lacunes importantes, la grande majorité des critères n'étant pas respectée.

Quarante Recommandations	Notation de la conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
Système juridique et autres mesures connexes		
1. L'infraction de blanchiment de capitaux	LC	<ul style="list-style-type: none"> • L'élément matériel de l'infraction de blanchiment repris aux Conventions des Nations Unies sur l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens dont celui qui les acquiert, les détient ou les utilise sait, au moment qu'il les reçoit, qu'ils sont le produit du crime est couvert en droit français par l'infraction de recel (qui est plus restrictive que celle du blanchiment) ; • Effectivité : (1) en l'absence de statistiques suffisamment lisibles et complètes sur le nombre d'enquêtes et de poursuites, il est difficile d'évaluer l'efficacité de la répression de l'infraction de blanchiment ; (2) une tendance assez marquée demeure parmi les tribunaux de poursuivre sur le chef de condamnation de l'infraction sous-jacente et non du blanchiment de capitaux du fait de la difficulté de devoir prouver les éléments constitutifs de ces deux infractions ; (3) les moyens mis à la disposition de la justice et des autorités de poursuite pour traiter des affaires de blanchiment de capitaux sont insuffisants.
2. L'infraction de blanchiment de capitaux – Élément mental et responsabilité des personnes morales	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Effectivité : (1) le caractère efficace et dissuasif des peines pour blanchiment de capitaux prononcées par les tribunaux français à l'encontre des personnes morales et, dans une moindre mesure, physiques n'est pas entièrement établi ; (2) en l'absence de statistiques suffisamment lisibles et complètes sur le nombre d'enquêtes et de poursuites, il est difficile d'évaluer l'efficacité de la répression de l'infraction de blanchiment ; (3) une tendance assez marquée demeure parmi les tribunaux de poursuivre sur le chef de condamnation de l'infraction sous-jacente et non du blanchiment de capitaux du fait de la difficulté de devoir prouver les éléments constitutifs de ces deux infractions ; (4) les moyens mis à la disposition de la justice pour traiter les affaires de blanchiment de capitaux ne sont pas jugés suffisants.
3. Confiscation et mesures provisoires	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Le champ des biens susceptibles d'être saisis puis confisqués ne s'étend pas aux biens incorporels ; • La confiscation patrimoniale prévue pour les personnes morales est incomplète et sous-utilisée ; • Les mesures de saisies applicables à la criminalité organisée ne jouent qu'à l'encontre de la personne mise en examen et permettent de facto à l'entourage du criminel (prête-noms,

Quarante Recommandations	Notation de la conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		<p>sociétés écrans) d'échapper aux saisies conservatoires ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le régime de confiscation manque de lisibilité et de cohérence ; • Effectivité : (1) les procédures de saisie sont lourdes et contraignantes et la multitude d'obstacles matériels freinent le recours aux mécanismes de saisie par les tribunaux ; (2) les régimes de saisis et confiscation manquent d'efficacité et posent d'importants problèmes de mise en œuvre, notamment dans certaines collectivités territoriales qui disposent de compétences propres en la matière ; (3) les moyens mis à la disposition de la justice pour traiter des cas de confiscation ne sont pas jugés suffisants.
Mesures préventives		

Quarante Recommandations	Notation de la conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
4. Lois sur le secret professionnel compatible avec les Recommandations	C	La Recommandation est intégralement respectée
5. Devoir de vigilance relatif à la clientèle	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Les entreprises d'assurance peuvent émettre des bons de capitalisation anonymes ; • L'obligation d'identification du client habituel en cas d'opération suscitant un soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme est bien prévue par les textes mais de manière implicite dans certains cas; • Les mesures de vigilance complémentaires qui doivent être mises en œuvre dans certains cas de relation d'affaires ou d'opérations qualifiées à risque ne couvrent pas systématiquement un renforcement obligatoire de la surveillance pendant le déroulement de la relation d'affaires ; • La dérogation établie à l'article L.561-9 II CMF permet d'exempter les institutions financières de toute forme de vigilance à l'égard de leurs clients lorsque le risque de blanchiment ou de financement de terrorisme est faible; • La catégorisation systématique de tous les États membres de l'UE ou de l'EEE comme appliquant de manière adéquate la norme du GAFI (et sans autre forme d'évaluation des risques) n'est pas adéquate. Il en est de même des dérogations applicables aux pays tiers équivalents ; • L'effectivité de la mise en œuvre des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle n'a pas pu être évaluée au regard de certaines obligations (compte tenu du caractère récent de ces mesures précises)..
6. Personnes politiquement exposées	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Le dispositif ne prévoit pas de mesures de vigilance renforcée lorsque le bénéficiaire effectif du client est une personne politiquement exposée ou qui tient compte des risques de réputation similaires associés aux membres de sa proche famille ou aux personnes qui lui est étroitement associées ; • L'obligation d'exercer une vigilance accrue n'est pas applicable lorsque la PPE étrangère réside en France ; • Même si des mesures de vigilance applicables aux PPEs préexistaient l'adoption de l'ordonnance n° 2009-14 du 30 janvier 2009, l'effectivité de la mise en œuvre des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle introduites à cette occasion n'a pas pu être systématiquement évaluée.
7. Relations de correspondant bancaire	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Les obligations du CMF en rapport avec les relations de correspondances bancaires (y

Quarante Recommandations	Notation de la conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		<p>compris celles impliquant la tenue de « comptes de passage ») ne s'appliquent pas aux relations de correspondance bancaire avec des établissements clients situés dans des pays membres de l'Union européenne ou qui sont Parties à l'accord sur l'EEE (ces relations sont considérées comme présentant des risques faibles en l'absence de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement de terrorisme);</p> <ul style="list-style-type: none"> Le CMF ne prévoit pas non plus expressément l'obligation de collecter des informations sur l'institution cliente concernant les éventuelles enquêtes ou décisions disciplinaires dont elle aurait fait l'objet.
8. Technologies nouvelles & relations d'affaires à distance	LC	<ul style="list-style-type: none"> Les mesures complémentaires de vigilance qui sont spécifiquement requises en cas de relations à distance ne comprennent pas expressément de mesures renforcées de vigilance constante à l'égard des opérations et de la relation d'affaires.
9. Tiers et apporteurs d'affaires	PC	<ul style="list-style-type: none"> Le dispositif en vigueur n'impose pas aux organismes financiers assujettis de vérifier que les tiers introducteurs ont pris des mesures visant à se conformer aux mesures de vigilance relatives à la clientèle et de conservation des données ; La qualité de tiers introducteurs est attribuée de plein droit aux établissements établis dans l'UE, l'EEE ou un pays tiers équivalent ; Les mesures portant sur la tierce introduction telles qu'elles figurent au CMF sont trop récentes pour évaluer l'effectivité de leur mise en œuvre.
10. Conservation des documents	LC	<ul style="list-style-type: none"> Le type d'informations à collecter pour permettre la reconstitution des transactions (en dehors des informations sur l'identité du client), n'est spécifié que pour certaines catégories d'opérations ou à l'égard de certains assujettis.
11. Transactions inhabituelles	LC	<ul style="list-style-type: none"> Il n'est pas établi comment les institutions financières sont à même d'apporter une attention particulière à l'égard de leurs clients lorsque le risque de blanchiment ou de financement de terrorisme est faible, puisque que vis-à-vis de ces clients, l'article L.561-9 II CMF exempte les institutions financières de toute forme de vigilance.
12. Entreprises et professions non financières désignées – R.5, 6, 8-11	PC	<ul style="list-style-type: none"> L'exonération applicable aux avocats en matière d'identification de la clientèle n'est pas conforme aux normes du GAFI; Les lacunes identifiées dans le cadre des Recommandations 5, 6, 8, 10 et 11 sont

Quarante Recommandations	Notation de la conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		<p>applicables aux professions non financières ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Des questions en lien avec la mise en œuvre des obligations de LAB/CFT se posent : (1) les négociants en pierres et métaux précieux ne participent pas de fait à la LAB/CFT; (2) la profession d'agents immobiliers n'est pas suffisamment monopolisée dans le cadre de la LAB/CFT ; (3) la mise en œuvre des normes de LAB/CFT par les professions non financières les moins structurées et organisées exerçant dans les territoires d'outre-mer n'est pas établie.
13. Déclarations d'opérations suspectes	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Effectivité : (1) les entreprises d'investissement, les conseils en investissement financier et, plus nettement encore, les intermédiaires en assurances et les sociétés de gestion de portefeuille contribuent de manière très marginale au système de déclarations des opérations suspectes; (2) la qualité des déclarations de soupçons et leur exploitabilité ne sont pas établies; (3) des doutes sérieux existent quant à la mise en œuvre de l'obligation de déclaration des opérations suspectes dans les territoires situés en outre-mer.
14. Protection & interdiction d'avertir le client	C	La Recommandation est intégralement respectée
15. Contrôles internes et conformité	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune mesure dans le CMF n'impose aux changeurs manuels de permettre au responsable du contrôle de la LAB/CFT et aux autres membres du personnel d'avoir accès en temps voulu aux données d'identification des clients et autres renseignements relevant des mesures de vigilance et toute autre information pertinente.
16. Entreprises et professions non financières désignées – R.13-15 & 21	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Certaines professions non financières ne sont pas soumises à des règles de contrôle interne à des fins de LAB/CFT (casinos, agents immobiliers, domiciliataires d'entreprise) ; • Les lacunes identifiées dans le cadre de la Recommandation 21 sont applicables aux professions non financières ; • Effectivité : (1) le système de déclaration n'est pas performant en ce qui concerne certaines professions (notamment les agents immobiliers, les avocats et les joailliers) ; (2) l'absence de données chiffrées en rapport avec les DS issues de professionnels basés dans les territoires situés en outre-mer ne permet pas juger de l'encrage de l'obligation déclarative dans ces régions, même s'il ressort des entretiens de l'équipe d'évaluation que la connaissance et l'appropriation des obligations de LAB/CFT y sont moindres.

Quarante Recommandations	Notation de la conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
17. Sanctions	LC	<ul style="list-style-type: none"> L'effectivité des sanctions imposées dans le cadre de la LAB/CFT par la CB à l'égard des changeurs manuels, par l'ACAM et par l'AMF est imparfaite.
18. Banques fictives	C	La Recommandation est intégralement respectée
19. Autres formes of déclarations	C	La Recommandation est intégralement respectée
20. Autres entreprises et professions non financières & techniques sûres de gestion des fonds	C	La Recommandation est intégralement respectée
21. Attention particulière pour les pays représentant un risque supérieur	LC	<ul style="list-style-type: none"> Les entreprises d'assurance ne sont pas obligées de par la loi à inclure dans leur classification des risques les activités exercées avec des États ou territoires qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI, en dehors de l'hypothèse où l'État ou le territoire étranger concerné fait l'objet de contre-mesures ; Les mesures de vigilance applicables aux transactions sans objet économique ou licite apparent ne sont pas spécifiquement renforcées (notamment par une obligation de rapport écrit systématique) lorsque ces transactions sont opérées avec des personnes morales et physiques résidant dans les pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI.
22. Succursales et filiales à l'étranger	LC	<ul style="list-style-type: none"> L'obligation des organismes financiers d'attacher une attention particulière à leur filiales et succursales situées dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI n'est pas explicitement énoncée par les dispositions légales et réglementaires.
23. Régulation, contrôle et suivi	LC	<ul style="list-style-type: none"> Des questions en lien avec l'effectivité se posent en raison du nombre trop faible des contrôles sur place diligentés à des fins de LAB/CFT: <ul style="list-style-type: none"> (1) par la CB auprès des changeurs manuels; (2) par l'ACAM auprès des entreprises d'assurance et, plus encore, auprès des intermédiaires en assurance; (3) par l'AMF, en général, et auprès des conseillers en investissement financier en particulier ; L'effectivité du régime de supervision mis en place suite à la création de l'ACP ne peut être jugée.
24. Entreprises et professions non financières désignées - régulation, contrôle et suivi	NC	<ul style="list-style-type: none"> Compte tenu de la nouveauté du régime des sanctions applicables aux casinos pour

Quarante Recommandations	Notation de la conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		<p>manquement à leurs obligations de LAB/CFT, l'effectivité des mesures en place ne peut être évaluée ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les négociants en métaux précieux et pierres précieuses échappent à tout contrôle dans le cadre de la LAB/CFT; • Le contrôle du respect des dispositifs de LAB/CFT par les domiciliataires d'entreprises n'est pas effectif ; • Les notaires, avocats, commissaires aux comptes, experts-comptables qui disposent de structures de contrôle bien établies n'intègrent pas (ou pas suffisamment) dans leurs contrôles routiniers la dimension de LAB/CFT ; • Il n'est pas établi que les organisations d'autorégulation disposent de ressources techniques ou humaines en adéquation avec les besoins du contrôle de LAB/CFT pour chaque profession ; • L'effectivité des contrôles et des régimes de sanctions applicables aux professions non financières, y compris les casinos, en matière de LAB/CFT n'a pas pu être évaluée compte tenu de la nouveauté du dispositif ; • L'organisation des contrôles dans les territoires situés en outre-mer manque de lisibilité et leur effectivité n'a pas pu être appréciée.
25. Lignes directrices et retour d'information	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Les lignes directrices diffusées à l'intention des institutions financières sont trop peu nombreuses. • Aucune ligne directrice n'a été adoptée à l'attention des agents immobiliers, des domiciliataires d'entreprises ou des casinos; • La politique de Tracfin de publication de documents analytiques n'est pas satisfaisante ; • Le retour d'information de Tracfin sur les déclarations de soupçon est jugé insuffisant.
Mesures institutionnelles et autres mesures		
26. La CRF	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Bien que des conseils écrits et détaillés à l'attention des institutions financières sur la façon d'établir des déclarations existent, les autres professions assujetties ne bénéficient que d'informations très générales et d'ordre purement pratique sur la façon d'établir des déclarations de soupçons ; • Le fonctionnement de Tracfin soulève des questions d'efficacité : (1) les moyens mobilisés pour la conduite des enquêtes ne sont pas adéquats pour faire face à la quantité de déclarations entrantes (qui plus est, est en

Quarante Recommandations	Notation de la conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		<p>constante augmentation); (2) l'absence d'informations quantifiables concernant le suivi judiciaire des dossiers de Tracfin ne permet pas d'évaluer la contribution des dossiers de Tracfin aux enquêtes sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et donc d'apprécier leur pertinence ; (3) malgré l'augmentation du nombre de déclarations, des statistiques indiquent un repli constant entre 2005 et 2009 du nombre de notes d'informations envoyés par Tracfin aux autorités judiciaires ; (4) des magistrats rencontrés lors de la visite sur place ont signalé avoir noté une concentration des dossiers Tracfin sur des délits de moindre ampleur et une focalisation allant diminuant sur des phénomènes de criminalité organisée ou de criminalité financière d'envergure ; (5) Tracfin ne déploie aucun ou quasiment aucun moyen dans les territoires situés en outre-mer en terme de dialogue et d'échanges et, plus particulièrement, de sensibilisation des professions assujetties à leur obligation déclarative.</p>
27. Les autorités de poursuite pénale	LC	<ul style="list-style-type: none"> Par manque de statistiques et de lisibilité des données chiffrées disponibles, l'efficacité des autorités de poursuite dans la conduite de leurs enquêtes sur le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme n'est pas démontrée, que ce soit en métropole ou dans les territoires situés en outre-mer.
28. Pouvoirs des autorités compétentes	C	La Recommandation est intégralement respectée
29. Autorités de surveillance	LC	<ul style="list-style-type: none"> L'effectivité du régime de supervision mis en place suite à la création de l'ACP ne peut être jugée.
30. Ressources, intégrité et formation	PC	<ul style="list-style-type: none"> Les moyens mis à la disposition de la justice et des autorités de poursuite pour traiter des affaires de blanchiment de capitaux et de financement de terrorisme sont insuffisants ; Les efforts de formation dans la magistrature eu égard à la LAB/CFT et aux aspects de la confiscation et de la coopération internationale en matière pénale en particulier sont insuffisants ; Tracfin : le nombre d'analystes affectés à l'analyse approfondie des déclarations de soupçons n'est pas satisfaisant ; Les moyens déployés pour le contrôle des entreprises d'assurance (y compris les intermédiaires en assurance) apparaissent insuffisants ; Les moyens de contrôle mis à la disposition des

Quarante Recommandations	Notation de la conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		<p>autorités de surveillance des professions non financières n'ont pas pu être évalués.</p>
31. Coopération au niveau national	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Du fait de la multitude des autorités en charge des poursuites, la coopération intra-services est cruciale ; elle s'avère ne pas être suffisamment satisfaisante ; • Le dialogue entre Tracfin et les autorités chargées des poursuites pénales n'est pas suffisant ; • Compte tenu de la création récente du Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, il est trop tôt pour en apprécier le fonctionnement ou l'impact sur la capacité des autorités à travailler mieux ensemble sur les sujets de LAB/CFT.
32. Statistiques	PC	<ul style="list-style-type: none"> • La France ne dispose pas de dispositif de mesure de l'efficacité globale de son régime de LAB/CFT ; • Il n'existe pas de statistiques judiciaires sur les saisies et confiscations en matière de blanchiment et de financement du terrorisme ou en rapport avec les infractions sous-jacentes (avec une réserve en matière de trafic de stupéfiants) ; • Les statistiques collectées sur le nombre d'enquêtes et de poursuites pour blanchiment de capitaux et financement de terrorisme sont insuffisantes ; • Aucune statistique n'est collectée en ce qui concerne le nombre de demandes d'entraide acceptées ou refusées et les délais de réponse ; • Aucune statistique n'est collectée en ce qui concerne le nombre de demandes d'extradition actives et passives, acceptées et refusées, les délais d'exécution ainsi que les motifs de refus, qui ont été formulées en matière de blanchiment et de financement du terrorisme.
33. Personnes morales – bénéficiaires effectifs	LC	<ul style="list-style-type: none"> • La possibilité pour les autorités compétentes d'obtenir en temps opportun les informations adéquates, pertinentes et à jour sur les bénéficiaires effectifs n'est pas garantie dans toutes les situations et à l'égard de tous les types de personnes morales
34. Constructions juridiques – bénéficiaires effectifs	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Le régime juridique mis en place pour encadrer le risque d'utilisation des fiducies à des fins de blanchiment de capitaux et de financement de terrorisme est satisfaisant mais trop récent pour en apprécier l'effectivité.

Quarante Recommandations	Notation de la conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
Coopérations internationales		
35. Conventions	LC	<p>Mise en œuvre des Conventions de Vienne et de Palerme</p> <ul style="list-style-type: none"> L'élément matériel de l'infraction de blanchiment repris aux Conventions des Nations Unies sur l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens dont celui qui les acquiert, les détient ou les utilise sait, au moment qu'il les reçoit, qu'ils sont le produit du crime est couvert en droit français par l'infraction de recel (qui est plus restrictive que celle du blanchiment).
36. Entraide judiciaire	LC	<ul style="list-style-type: none"> Effectivité : (1) en l'absence de statistiques, il n'est pas établi que les demandes d'entraide sont traitées en temps opportun, de manière efficace et sans délais inutiles ; (2) les moyens mis à la disposition de l'autorité judiciaire pour répondre aux demandes d'entraide étrangères sont insuffisants.
37. Double incrimination	C	La Recommandation est intégralement respectée
38. Entraide judiciaire en matière de confiscation et gel	LC	<ul style="list-style-type: none"> Compte tenu des lacunes du régime de saisie et confiscation, la capacité des autorités à répondre efficacement et en temps utile aux demandes d'entraide judiciaire formulées par des pays étrangers concernant l'identification, le gel, la saisie ou la confiscation de biens ou produits découlant de la commission d'une infraction n'est pas établie ; Les moyens mis à la disposition de l'autorité judiciaire pour répondre aux demandes d'entraide étrangères sont insuffisants.
39. Extradition	LC	<ul style="list-style-type: none"> La France peut refuser l'extradition de ses nationaux, sans s'engager à poursuivre le fait à l'origine de la demande ; Des questions d'effectivité se posent : (1) les procédures d'extradition en dehors de l'Union Européenne et de la Suisse sont lourdes et contraignantes ; (2) en l'absence de statistiques complètes, l'efficacité de l'ensemble du régime d'extradition n'a pu être vérifiée ; (3) les moyens mis à la disposition de la justice dans le cadre de la coopération internationale sont insuffisants.
40. Autres formes de coopération	LC	<ul style="list-style-type: none"> La capacité de Tracfin à accorder une assistance rapide, constructive et efficace dans ses échanges avec ses homologues, n'est pas entièrement établie.

Neuf Recommandations Spéciales	Notation de la conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
RS.I Mise en œuvre des instruments des NU	LC	<ul style="list-style-type: none"> La mise en œuvre des résolutions 1267 et 1373 n'est pas satisfaisante.
RS.II Incrimination du financement du terrorisme	C	La Recommandation est intégralement respectée
RS.III Gel et confiscation des fonds des terroristes	PC	<p><i>Mise en œuvre de la S/RES/1267</i></p> <ul style="list-style-type: none"> La situation envisagée par la résolution onusienne de gel des avoirs dans les cas de contrôle ou détention de fonds par des personnes agissant au nom des personnes ou entités visées ou sur leurs instructions n'est pas couverte par la législation européenne; le caractère supplétif de la loi française sur ce point n'a pas été clairement établi ; Les délais d'adoption des règlements européens visant à reprendre les modifications portées à la liste publiée par la Comité 1267 peuvent être relativement longs ; le caractère supplétif de la loi française sur ce point n'a pas été clairement établi ; <p><i>Mise en œuvre de la S/RES/1373</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Bien que la France dispose d'un système de gel administratif national, elle ne l'utilise pas à l'encontre des terroristes qualifiés « d'internes à l'UE »; <p><i>Procédures efficaces pour examiner les initiatives prises au titre de mécanismes de gel des autres pays</i></p> <ul style="list-style-type: none"> L'efficacité des procédures d'examen des initiatives prises au titre des mécanismes de gel des autres pays afin, le cas échéant, de leur donner effet, n'a pas pu être démontrée ; <p><i>Instructions aux institutions financières et aux autres personnes susceptibles de détenir des fonds</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Les instructions existantes sont d'ordre très général et manquent de lisibilité, notamment eu égard aux professions non financières ; <p><i>Autres lacunes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Il ne semble pas qu'un contrôle du respect des obligations au titre de la Recommandation spéciale 3 s'exerce en pratique, notamment eu égard aux professions non financières.
RS.IV Déclarations d'opérations suspectes	LC	<ul style="list-style-type: none"> Des questions en lien avec l'effectivité se posent (cf. analyse en relation avec la Rec. 13).
RS.V Coopération internationale	LC	<ul style="list-style-type: none"> Les lacunes identifiées à la Recommandation 36 valent pour la RSV ; Les lacunes identifiées à la Recommandation 38 valent pour la RSV ;

Neuf Recommandations Spéciales	Notation de la conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		<ul style="list-style-type: none"> • Les lacunes identifiées à la Recommandation 39 valent pour la RSV ; • Les lacunes identifiées à la Recommandation 40 valent pour la RSV.
RS.VI Obligations de la LAB/CFT applicables aux services de transmission de fonds ou de valeurs	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Les lacunes identifiées dans la section 3 concernant les mesures préventives et les Recommandations 17 et 23 s'appliquent également aux services de transmissions de fonds ou de valeurs ; • Tenant compte des dispositions de la Directive Service de Paiement qui est une directive d'harmonisation maximale, le risque de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme associé aux activités exercées en France par les agents d'un établissement de paiement relevant du droit et des compétences des autorités d'un autre État membre n'est pas adéquatement encadré ; • L'efficacité des contrôles exercés par l'ACP sur les établissements de paiement ne peut être jugée en raison de l'absence d'établissement de paiement agréé au 30 mars 2010.
RS.VII Règles applicables aux virements électroniques	C	La Recommandation est intégralement respectée
RS.VIII Organismes à but non lucratif	LC	<ul style="list-style-type: none"> • La France ne conduit pas d'examens spécifiques périodiques sur la situation des organismes à but non lucratif au regard des risques de financement de terrorisme; • La France n'a pas mené de sensibilisation des associations au risque d'utilisation abusive à des fins de financement du terrorisme.
RS.IX Passeurs de fonds	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Les lacunes identifiées dans le cadre de la Recommandation 3 et de la Recommandation spéciale III s'appliquent dans le contexte de la Recommandation spéciale IX ; • Efficacité : la mise en œuvre de l'obligation déclarative manque d'efficacité en l'absence d'information suffisamment systématique auprès des voyageurs.

TABLEAU 2: PLAN D'ACTION RECOMMANDÉ POUR AMÉLIORER LE SYSTÈME DE LAB/CFT

Système de LAB/CFT	Action Recommandée (par ordre de priorité)
Système juridique et autres mesures connexes	
Incrimination du blanchiment de capitaux (R.1 & 2)	<ul style="list-style-type: none"> • L'élément matériel de l'infraction de blanchiment repris aux Conventions des Nations Unies sur l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens dont celui qui les acquiert, les détient ou les utilise sait, au moment qu'il les reçoit, qu'ils sont le produit du crime devrait être couvert en droit français par l'infraction de blanchiment (et non uniquement par l'infraction de recel); • La France devrait veiller à ce que les peines pour blanchiment de capitaux prononcées par les tribunaux français à l'encontre des personnes morales et, dans une moindre mesure, des personnes physiques soient efficaces et dissuasives ; • La France devrait veiller à une plus grande efficacité de la répression de l'infraction de blanchiment, notamment en collectant des statistiques lisibles et complètes sur le nombre d'enquêtes et de poursuites en la matière et en mettant des moyens plus importants à la disposition de la justice et des autorités de poursuite pour traiter des affaires de blanchiment de capitaux.
Incrimination du financement du terrorisme (RS.II)	Aucune.
Confiscation, gel et saisie des produits du crime (R.3)	<p>La France devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • S'assurer que les dispositions adoptées dans le cadre de la loi no 2010-768 du 9 juillet 2010 sont en adéquation avec la norme du GAFI et sont mises en place dans les plus brefs délais et de manière la plus efficace possible sur l'ensemble du territoire français; • S'assurer que les mesures de saisies et confiscation à l'encontre des personnes morales sont mises en place efficacement; • Continuer à sensibiliser/former les autorités de poursuites et les magistrats sur les questions de saisie et confiscation ; • Mettre en place un outil de collecte des statistiques performant afin d'apprécier plus précisément les volumes de biens saisis et confisqués en lien avec les infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.
Gel des fonds utilisés pour financer le terrorisme (RS.III)	<ul style="list-style-type: none"> • La France devrait avoir à sa disposition des mesures permettant le gel des fonds ou autres biens possédés par des terroristes ou entités terroristes n'ayant pas de lien à l'extérieur de l'UE. Plus généralement, la France devrait faire un usage plus large de son dispositif national de gel ; • La situation envisagée par la résolution onusienne de gel des avoirs dans les cas de contrôle ou détention de fonds par des personnes agissant au

Système de LAB/CFT	Action Recommandée (par ordre de priorité)
	<p>nom des personnes ou entités visées ou sur leurs instructions devrait être couverte en droit français ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les autorités devraient porter une attention particulière à la sensibilisation des professions assujetties à leurs obligations de gel (notamment les professions non financières), à ce qu'elles impliquent en réalité, notamment eu égard aux risques encourus en cas de non conformité (au titre notamment de la responsabilité pénale et disciplinaire) • Les autorités devraient mettre en place un contrôle du respect des obligations découlant des règlements communautaires et des lois nationales en matière de gel des avoirs terroristes pour ce qui concerne le secteur financier non bancaire et les entreprises et professions non financières.
La Cellule de Renseignements Financiers et ses fonctions (R.26)	<ul style="list-style-type: none"> • Tracfin devrait établir des conseils écrits et détaillés à l'attention des professions non financières sur la façon d'établir des déclarations de soupçons ; • La France devrait s'assurer d'une plus grande efficacité de Tracfin, notamment : (1) en mobilisant des moyens plus importants pour la conduite des enquêtes; (2) en collectant plus systématiquement des informations quantifiables concernant le suivi judiciaire des dossiers de Tracfin (et donc leur pertinence); (3) en s'assurant que les dossiers Tracfin continuent à traiter les phénomènes de criminalité organisée ou de criminalité financière d'envergure ; • Tracfin devrait déployer des moyens importants dans les territoires situés en outre-mer en termes de dialogue et d'échanges et, plus particulièrement, de sensibilisation des professions assujetties à leur obligation déclarative.
Autorités de poursuite pénale, d'enquêtes ou autres autorités compétentes (R.27 et 28)	<ul style="list-style-type: none"> • La France devrait être à même de démontrer l'efficacité des autorités de poursuite dans la conduite de leurs enquêtes sur le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme, que ce soit en métropole ou dans les territoires situés en outre-mer.
Déclaration ou communication transfrontières (RS.IX)	<ul style="list-style-type: none"> • La communication aux voyageurs et leur sensibilisation à l'obligation déclarative devraient être renforcées.
Mesures préventives – institutions financières	
Risque de blanchiment de capitaux ou de financement de terrorisme	<ul style="list-style-type: none"> • La France devrait mettre en place un dispositif de mesure de l'efficacité globale de son régime de LAB/CFT.
Devoir de vigilance, y compris les mesures d'identification renforcées ou réduites (R.5 à 8)	<p>Recommandation 5</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les autorités françaises devraient envisager l'abrogation de la possibilité d'émission de bons anonymes de capitalisation dans le secteur des assurances ; • La France devrait prendre les mesures nécessaires pour régler la question de la catégorisation systématique de tous les États membres de l'UE ou de l'EEE comme appliquant de manière adéquate la norme du GAFI (et sans autre forme d'évaluation des risques) et mettre en place une méthodologie d'évaluation claire et articulée visant à identifier les pays tiers dits équivalents ; • Dans le cas où les professionnels assujettis sont autorisés à considérer, par application des dispositions du CMF, que le risque afférent à un produit ou un client est faible, ceux-ci devraient être soumis à des mesures réduites de

Système de LAB/CFT	Action Recommandée (par ordre de priorité)
	<p>vigilance (et non être exemptée de toute obligation d'identification du client ou du produit comme cela est le cas actuellement) ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il serait nécessaire de clarifier par voie légale ou réglementaire l'obligation des institutions financières de procéder à une nouvelle identification d'un client habituel en cas de soupçon, en particulier dans les situations où le client a fait l'objet de mesures simplifiées d'identification et de vérification de son identité ; • Les autorités françaises devraient compléter l'obligation de mise à jour des données d'identification de leurs clients en prévoyant une obligation explicite de procéder à une nouvelle identification du client et, le cas échéant, des bénéficiaires effectifs, lorsqu'il apparaît a posteriori que les données initialement obtenues n'étaient pas exactes ou pertinentes ; • Les autorités devraient s'assurer de l'effectivité de la mise en œuvre des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle ; • Le nouveau cadre légal et réglementaire en vigueur depuis 2009 ayant renforcé le recours à l'approche par les risques, les autorités françaises devraient veiller à fournir à l'ensemble des institutions financières une assistance adéquate pour la mise en œuvre appropriée de cette approche en généralisant à tous les secteurs concernés la diffusion de guides et de recommandations traitant spécifiquement de cette approche. <p>Recommandation 6</p> <ul style="list-style-type: none"> • S'agissant du critère de résidence utilisé pour qualifier d'étrangère une personne politiquement exposée, il y aurait lieu d'y renoncer pour ne recourir qu'au seul critère de l'exercice des fonctions politiques importantes à l'étranger ; • Le dispositif législatif devrait être complété afin d'imposer la mise en œuvre des mesures de vigilance renforcée lorsque le bénéficiaire effectif du client est une personne politiquement exposée ou qui tient compte des risques de réputation similaires associés aux membres de sa proche famille ou aux personnes qui lui est étroitement associées; • Les autorités devraient s'assurer de l'effectivité de la mise en œuvre des mesures de vigilance à l'égard des personnes politiquement exposées. <p>Recommandation 7</p> <ul style="list-style-type: none"> • La France devrait prévoir des mesures de vigilance renforcées applicables aux relations de correspondance bancaire avec des établissements clients situés dans des pays membres de l'Union européenne ou qui sont Parties à l'accord sur l'EEE. <p>Recommandation 8</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les mesures complémentaires de vigilance devraient expressément inclure un renforcement du degré de vigilance constante à l'égard des opérations effectuées par les clients qui ont été identifiés à distance.
Tiers et apporteurs d'affaires (R.9)	<ul style="list-style-type: none"> • Le dispositif légal et réglementaire devrait imposer aux organismes financiers assujettis de vérifier que les tiers introducteurs auxquels ils ont recours ont effectivement pris des mesures visant à se conformer aux mesures de vigilance relatives à la clientèle et de conservation des données telles que prévues dans les Recommandations 5 et 10 ; • La France devrait imposer aux institutions financières de s'assurer que le

Système de LAB/CFT	Action Recommandée (par ordre de priorité)
	tiers introducteur est soumis à une réglementation et fait l'objet d'une surveillance en matière de LAB/CFT.
Secret ou confidentialité des institutions financières (R.4)	Aucune.
Conservation des documents et règles applicables aux virements électroniques (R.10 & RS.VII)	<p>Recommandation 10</p> <ul style="list-style-type: none"> Les obligations suivantes devraient être prévues de manière plus explicite et détaillée à l'attention des institutions financières : (1) l'obligation de conserver une trace écrite de la correspondance commerciale pendant cinq ans au moins (bien que cela soit prévu au Code du Commerce) ; (2) le type d'informations à collecter pour permettre la reconstitution des transactions (en dehors des informations sur l'identité du client), notamment la nature et la date de la transaction, les montants et types de devises en cause, le type et le numéro d'identification de tout compte impliqués dans la relation d'affaires pour l'ensemble des professionnels. <p>Recommandation spéciale VII</p> <ul style="list-style-type: none"> Aucune.
Suivi des transactions et de la relation s'affaires (R.11 & 21)	<p>Recommandation 11</p> <ul style="list-style-type: none"> Il conviendrait que les autorités françaises clarifient les procédures que les institutions financières doivent mettre en place à l'égard de leurs clients lorsque le risque de blanchiment ou de financement de terrorisme est faible, puisque que vis-à-vis de ces derniers, elles sont exemptées de toute forme de vigilance ; <p>Recommandation 21</p> <ul style="list-style-type: none"> Toutes les institutions financières devraient être tenues de prêter une attention particulière à leurs relations d'affaires ou à leurs transactions avec des personnes physiques ou morales résidant dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI ou qui présentent des défaillances de leurs dispositifs de LAB/CFT ; Les mesures de vigilance applicables aux transactions sans objet économique ou licite apparent devraient s'appliquer expressément aux transactions opérées avec des personnes morales et physiques résidant dans les pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI ; La notion « d'une instance internationale intervenant en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme » telle que reprise au CMF ou dans les arrêtés de mise en œuvre (supposée faire référence au GAFI et Groupes régionaux de type GAFI) mériterait d'être explicitée dans des instructions aux institutions financières.
Déclarations d'opérations suspectes et autres déclarations (R.13-14, 19, 25 & RS.IV)	<p>Recommandation 13 et Recommandation spéciale IV</p> <ul style="list-style-type: none"> Les autorités françaises devraient veiller à conscientiser davantage les professionnels assujettis qui appartiennent aux catégories qui participent anormalement peu à la détection des opérations suspectes ; Les autorités françaises devraient veiller à la qualité des déclarations entrantes ;

Système de LAB/CFT	Action Recommandée (par ordre de priorité)
	<ul style="list-style-type: none"> • L'extension du périmètre de la déclaration de soupçon à toute infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an (y compris la fraude fiscale) soulève des interrogations que les autorités devraient considérer avec la plus grande attention ; • Les autorités devraient s'assurer de la mise en œuvre effective de l'obligation déclarative, notamment dans les territoires situés en outre-mer. <p>Recommandation 14</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aucune. <p>Recommandation 19</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aucune. <p>Recommandation 25</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tracfin devrait améliorer sa production de lignes directrices pour la détection d'opérations financières suspectes et produire des typologies sectorielles plus étoffées ; • Tracfin devrait assurer un meilleur retour quant au contenu et à l'utilité des déclarations que le service réceptionne.
Contrôles internes, conformité et succursales à l'étranger (R.15 & 22)	<p>Recommandation 15</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les autorités devraient imposer aux changeurs manuels de permettre au responsable du contrôle de la LAB/CFT et aux autres membres du personnel d'avoir accès en temps voulu aux données d'identification des clients et autres renseignements relevant des mesures de vigilance et toute autre information pertinente ; • Les mesures contenues dans le CMF en rapport avec la formation continue du personnel des institutions financières en matière de LAB/CFT mériteraient d'être explicitées. <p>Recommandation 22</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les autorités françaises devraient envisager d'énoncer explicitement l'obligation des organismes financiers d'attacher une attention particulière à leurs filiales et succursales situées dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI.
Banques fictives (R.18)	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune.
Système de surveillance et de contrôle – autorités compétentes et organisations d'autorégulation (R. 17, 23 et 29).	<p>Recommandation 17</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tant l'ACP, à l'égard en particulier des changeurs manuels, des entreprises d'assurances et des courtiers en assurances, que l'AMF devraient s'interroger sur l'effectivité des sanctions qu'elles imposent. <p>Recommandations 23 et 29</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les autorités devraient veiller à améliorer l'effectivité des contrôles de LAB/CFT par un accroissement du nombre d'inspections sur place dans certains secteurs spécifiques (intermédiaires en assurance notamment) et

Système de LAB/CFT	Action Recommandée (par ordre de priorité)
	<p>sur l'ensemble du territoire (notamment dans les territoires d'outre-mer). C'est un sujet sur lequel l'ACP devrait se pencher en priorité.</p> <p>Recommandation 30</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les moyens déployés pour le contrôle des entreprises d'assurance (y compris les intermédiaires en assurance) devraient être augmentés.
Services de transmission de fonds ou de valeurs (RS.VI)	<ul style="list-style-type: none"> • La France devrait veiller à (1) s'assurer de l'effectivité des contrôles de l'ACP en matière de LAB/CFT, notamment à l'égard des établissements de paiement ; (2) amplifier sa politique de détection d'activités de transmissions de fonds ou de valeurs non autorisées compte tenu de l'ampleur du phénomène des transferts d'argent informels ; • Il importe également que la France poursuive ses efforts pour dégager, avec les autres États membres de l'UE et avec la Commission européenne, les solutions appropriées pour rencontrer les préoccupations relatives aux activités exercées en France par les agents d'entreprises de paiement relevant du droit d'autres États membres, sans pour autant porter préjudice aux objectifs essentiels de la Directive "Services de Paiement".
Mesures préventives – entreprises et professions non financières	
Devoir de vigilance et conservation des documents (R.12)	<ul style="list-style-type: none"> • Les autorités françaises devraient revoir le contenu des obligations de LAB/CFT applicables aux avocats ; • Les autorités françaises devraient s'assurer que les domiciliataires d'entreprises, nouvellement assujettis, mettent en œuvre leurs obligations et participent à la LAB/CFT. Il conviendrait qu'elles considèrent avec attention la question de la possibilité laissée aux domiciliataires d'entreprises de domicilier en leur sein des sociétés étrangères, ce qui pourrait constituer un risque de blanchiment et de financement de terrorisme supplémentaire ; • Les autorités françaises devraient également veiller à une meilleure connaissance et à une meilleure compréhension des obligations de LAB/CFT dans le secteur des agents immobiliers, et stimuler davantage dans ce secteur la motivation de les appliquer effectivement ; • Il est également essentiel que les autorités sensibilisent davantage les négociants en pierres et métaux précieux et leurs représentants afin de les inclure in concreto dans le dispositif de LAB/CFT ; • Les autorités françaises devraient se saisir de la question de l'effectivité de la mise en œuvre des mesures préventives par les professions non-financières aux fins de LAB/CFT dans les territoires d'outre-mer.
Déclaration d'opérations suspectes (R.16)	<ul style="list-style-type: none"> • Les autorités françaises devraient s'assurer que les domiciliataires d'entreprises, les agents immobiliers et les joailliers mettent en œuvre leurs obligations et participent à la LAB/CFT ; • En matière de contrôle interne de LAB/CFT, les autorités devraient s'assurer que toutes les entreprises et professions non financières mettent en place des règles en adéquation avec la Recommandation 15 du GAFI ; • Les obligations contenues à la Recommandation 21 du GAFI devraient être appliquées et mises en œuvre par les entreprises et professions non financières ; • L'effectivité du système de déclaration devrait être revue en ce qui concerne certaines professions (notamment les agents immobiliers, les avocats et les joailliers) ;

Système de LAB/CFT	Action Recommandée (par ordre de priorité)
	<ul style="list-style-type: none"> • Les autorités françaises devraient étudier avec attention l'effectivité du système de déclaration par les professionnels basés dans les territoires situés en outre-mer.
Régulation, surveillance et suivi (R.24-25)	<ul style="list-style-type: none"> • Il est important que les autorités mettent en place un régime efficace de contrôle des négociants en métaux précieux et pierres précieuses ; • Les contrôles des professions non financières à des fins de LAB/CFT devraient être mis en place rapidement et efficacement et les régimes de sanctions devraient être mis en œuvre de manière effective, proportionnée et dissuasive. Il est important que les notaires, avocats, commissaires aux comptes, experts-comptables qui disposent de structures de contrôle bien établies intègrent dans leurs contrôles routiniers (et méthodiques) la dimension de LAB/CFT ; • Les efforts de contrôle des casinos illégaux en ligne devraient être poursuivis et voire renforcés. Dans ce cadre, il est important qu'ARJEL d'une part, en charge de la régulation des sites agréés et le ministère de l'Intérieur (via le Service central des courses et jeux rattaché à la Police judiciaire) d'autre part, chargé de lutter contre les sites illégaux travaillent ensemble pour la poursuite d'un objectif commun ; • Les organisations d'autorégulation devraient disposer de ressources techniques ou humaines en adéquation avec les besoins du contrôle de LAB/CFT pour chaque profession ; • Les autorités de contrôle LAB/CFT des professions non financières devraient poursuivre leurs travaux d'élaboration de lignes directrices à destination de leurs assujettis
Autres entreprises et professions non financières (R.20)	Aucune.
Personnes morales, constructions juridiques et organismes à but non lucratif	
Personnes Morales – Accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle (R.33)	<ul style="list-style-type: none"> • Les autorités compétentes devraient s'assurer de pouvoir obtenir en temps opportun les informations adéquates, pertinentes et à jour sur les bénéficiaires effectifs dans toutes les situations et à l'égard de tous les types de personnes morales. Un effort particulier devrait se porter sur la transparence des fondations.
Constructions Juridiques – Accès à l'information sur les bénéficiaires effectifs et le contrôle (R.34)	<ul style="list-style-type: none"> • Les autorités françaises devraient s'assurer que les mécanismes qui encadrent l'activité de fiducie en France sont mis en place effectivement et accompagner l'extension de l'activité de fiduciaire aux avocats.
Organismes à but non lucratif (RS.VIII)	<ul style="list-style-type: none"> • La France devrait conduire des examens spécifiques périodiques sur la situation des organismes à but non lucratif au regard des risques de financement de terrorisme ; • La France devrait prendre des mesures de sensibilisation des associations au risque d'utilisation abusive à des fins de financement du terrorisme ; • Les obligations de conservation des documents applicables aux organismes à but non lucratif être plus lisibles et harmonisées.

Système de LAB/CFT	Action Recommandée (par ordre de priorité)
Coopération nationale et internationale	
Coopération au plan national et coordination (R.31)	<ul style="list-style-type: none"> • En ce qui concerne la coopération entre les autorités en charge des poursuites, des efforts restent à accomplir pour améliorer la coopération intra-services. Ceux-ci devraient essentiellement consister à mutualiser les moyens et regrouper certaines fonctions ; • Le dialogue entre Tracfin et les autorités chargées des poursuites pénales devrait être plus systématique ; • Il serait souhaitable que les autorités françaises profitent des expériences de consultation et de coopération qui ont accompagné la transposition de la troisième directive pour rendre plus efficaces et systématiques les mécanismes de coopération préexistants cette transposition ; • Il est essentiel que le Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme inspire et génère des mécanismes de coordination interinstitutionnelle plus efficaces ; • Enfin, la concertation des autorités avec les professionnels impactés par les mesures de LAB/CFT (notamment plusieurs des professions non financières) devrait être renforcée.
Les conventions et les résolutions spéciales des NU (R.35 & SR.I)	<p>Recommandation 35</p> <ul style="list-style-type: none"> • La France devrait mettre en œuvre sans condition les Conventions de Vienne et de Palerme ; <p>Recommandation spéciale I</p> <ul style="list-style-type: none"> • La France devrait corriger les lacunes identifiées dans le cadre de la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies relatives à la prévention et répression du financement du terrorisme.
Entraide judiciaire (R.32, 36-38, RS.V)	<ul style="list-style-type: none"> • Il est essentiel que les autorités françaises s'appliquent à renforcer leur capacité à répondre en temps utile et efficacement aux demandes d'entraide internationales (notamment concernant l'identification, le gel, la saisie ou la confiscation de biens ou produits découlant de la commission d'une infraction à l'étranger ; • Les autorités françaises devraient aussi s'assurer que le bureau de l'entraide pénale internationale et les juridictions disposent de moyens suffisants pour accomplir leur mission ; • La France devrait développer un outil statistique performant dans le cadre de l'entraide pénale internationale.
Extradition (R.32, 37 & 39, & RS.V)	<ul style="list-style-type: none"> • La France devrait déployer plus d'efforts pour traiter les demandes d'extradition hors Union européenne (et Suisse) dans de meilleurs délais ; • Comme la France n'extrade pas ses nationaux, elle devrait alléger les conditions de l'application des poursuites à leur encontre ; • Il est recommandé que la France maintienne des statistiques complètes sur le nombre de demandes d'extradition actives et passives, acceptées et refusées, les délais d'exécution ainsi que les motifs de refus, qui ont été formulées en matière de blanchiment et de financement du terrorisme.
Autres formes de coopération (R.32 & 40, & RV.V)	<ul style="list-style-type: none"> • Tracfin devrait s'assurer que l'assistance que le service procure à ses homologues est dans tous les cas rapide, constructive et efficace.

Système de LAB/CFT	Action Recommandée (par ordre de priorité)
Autres sujets	
Ressources (R.30)	<ul style="list-style-type: none"> • La France devrait mettre plus de moyens à la disposition de la justice et des autorités de poursuite pour traiter des affaires de blanchiment de capitaux et de financement de terrorisme; • Des efforts de formation dans la magistrature eu égard à la LAB/CFT et aux aspects de la confiscation et de la coopération internationale en matière pénale en particulier devraient être accomplis ; • Tracfin : le nombre d'analystes affectés à l'analyse approfondie des déclarations de soupçons devrait être revu à la hausse ; • Les moyens déployés pour le contrôle des entreprises d'assurance (y compris les intermédiaires en assurance) devraient être revus à la hausse ; • La France devrait s'assurer que les moyens de contrôle mis à la disposition des autorités de surveillance des professions non financières sont suffisants et adéquats.
Statistiques (R.32)	<ul style="list-style-type: none"> • La France devrait adopter d'un dispositif de mesure de l'efficacité globale de son régime de LAB/CFT ; • La France devrait collecter des statistiques judiciaires sur les saisies et confiscations en matière de blanchiment et de financement du terrorisme ou en rapport avec les infractions sous-jacentes; • La France devrait collecter des statistiques sur le nombre d'enquêtes et de poursuites pour blanchiment de capitaux et financement de terrorisme sont insuffisantes ; • La France devrait collecter des statistiques sur le nombre de demandes d'entraide acceptées ou refusées et les délais de réponse ; • La France devrait collecter des statistiques sur le nombre de demandes d'extradition actives et passives, acceptées et refusées, les délais d'exécution ainsi que les motifs de refus, qui ont été formulées en matière de blanchiment et de financement du terrorisme.