

Rapport d'évaluation mutuelle Synthèse du rapport

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. All rights reserved.

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)

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 préventif¹. Parmi les principales nouveautés introduites en 2009 figurent notamment : (1) l'extension du champ des secteurs assujettis en particulier aux sociétés de domiciliation² ; (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

¹ Les premières mesures de LAB/CFT ont été prises en France dès 1990 et largement complétées depuis.

² 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 rapport³). 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 territoires⁴. 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 spécifiques⁵. 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 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.

³ 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.

⁴ Pour rappel, le total de bilan des activités bancaires dans ces territoires représente moins de 0,01% du total de bilan des banques françaises.

⁵ 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.

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-mer⁶.

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

⁶ 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).

de ces mesures est très complet et le dispositif légal et réglementaire rencontre la grande majorité des exigences de la Recommandation 5.

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 risques⁷).

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

⁷ 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.

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 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 soumise.

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 financier⁸ 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

⁸ De telles lignes directrices ont été adoptées en 2010 en collaboration avec l'AMF et l'ACP.

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 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'ACP⁹ 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.

⁹ 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).

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.

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 paiement¹⁰. 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.

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 fiduciaires¹¹; (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'entreprises¹².

44. La commercialisation de jeux de casinos auprès des consommateurs français par le biais d'Internet était prohibée au moment de la visite sur place¹³. 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

¹⁰ 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.

¹¹ 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 ».

¹² 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.

¹³ 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.

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-III¹⁴) et des professions 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 professionnelle¹⁵. 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

¹⁴ 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.

¹⁵ 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).

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 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 à (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.

TABLEAU : 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.

Recommandations	Notation de la conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
Systèmes juridiques		
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.

Recommandations	Notation de la conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
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, 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.
Mesures préventives		
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 ;

Recommandations	Notation de la conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		<ul style="list-style-type: none"> • 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 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 personnes politiquement exposées 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 compris celles impliquant le 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 expressément l'obligation de collecter des informations sur

Recommandations	Notation de la conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		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 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) 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

Recommandations	Notation de la conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		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, domiciliaires 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.
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

Recommandations	Notation de la conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		<p>concerné fait l'objet de contre-mesures ;</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 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 ;

Recommandations	Notation de la conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		<ul style="list-style-type: none"> • 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 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.

Recommandations	Notation de la conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
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 autorités de surveillance des professions non financières n'ont pas pu être évalués.
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) ;

Recommandations	Notation de la conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		<ul style="list-style-type: none"> • 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.
Coopération internationale		
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

Recommandations	Notation de la conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		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</i></p>

Recommandations	Notation de la conformité	Résumé des raisons justifiant la notation de conformité
		<p><i>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 (<i>cf.</i> 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 ; 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.
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'exams 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.