

GAFI



Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

France

Rapport d'évaluation mutuelle

mai 2022





Le Groupe d'action financière (GAFI) est un organisme intergouvernemental indépendant dont la mission consiste à élaborer et promouvoir des stratégies de protection du système financier mondial face au blanchiment de capitaux, au financement du terrorisme et au financement de la prolifération d'armes de destruction massive. Les Recommandations du GAFI se sont imposées comme les normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) et de financement du terrorisme (LFT).

Pour obtenir des informations complémentaires sur le GAFI, veuillez consulter le site www.fatf-gafi.org.

Ce document et/ou toute carte qu'il pourrait contenir est/sont publié(e)s sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales et du nom d'un(e) quelconque territoire, ville ou région quelconque territoire, ville ou région.

L'évaluation mutuelle de la France a été adoptée par le GAFI lors de sa réunion plénière de février 2022

Référence de citation :

GAFI (2022), *Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme*
- France, Rapport du quatrième cycle d'évaluations mutuelles, GAFI, Paris
www.fatf-gafi.org/fr/publications/evaluationsmutuelles/documents/rem-france-2022.html

© 2022 GAFI/OCDE. Tous droits réservés.

Cette publication ne doit pas être reproduite ou traduite sans autorisation écrite préalable.

Toute demande d'autorisation à cet effet, pour 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 par courriel: contact@fatf-gafi.org)

Crédits photos, photo de couverture ©Gettyimages

Table des matières

Synthèse	3
Conclusions générales.....	3
Risques et situation générale	5
Niveau global d'efficacité et de conformité technique	6
Actions prioritaires	14
Notations pour l'efficacité et la conformité technique	16
RAPPORT D'ÉVALUATION MUTUELLE DE LA FRANCE.....	17
Préambule.....	17
Chapitre 1. RISQUES ET CONTEXTE EN MATIÈRE DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET DE FINANCEMENT DU TERRORISME (BC/FT)	19
Risques en matière de BC/FT et identification préliminaire des domaines à risque plus élevé	19
Éléments d'importance spécifique (matérialité)	23
Éléments structurels.....	24
Autres éléments de contexte.....	28
Chapitre 2. POLITIQUES ET COORDINATION NATIONALES EN MATIÈRE DE LBC/FT	47
Conclusions principales et recommandations	47
Résultat immédiat 1 (risque, politique et coordination)	49
Chapitre 3. RÉGIME JURIDIQUE ET QUESTIONS OPÉRATIONNELLES.....	61
Conclusions principales et recommandations	61
Résultat immédiat 6 (Renseignements financiers).....	66
Résultat immédiat 7 (Enquêtes et poursuites en matière de blanchiment de capitaux)	83
Résultat immédiat 8 (Confiscation).....	105
Chapitre 4. FINANCEMENT DU TERRORISME ET FINANCEMENT DE LA PROLIFÉRATION.....	119
Conclusions principales et recommandations	119
Résultat immédiat 9 (Enquêtes et poursuites en matière de financement du terrorisme)	123
Résultat immédiat 10 (Mesures préventives et sanctions financières en matière de financement du terrorisme)	135
Résultat immédiat 11 (Sanctions financières en matière de financement de la prolifération)	147
Chapitre 5. MESURES PRÉVENTIVES.....	155
Conclusions principales et recommandations	155
Résultat immédiat 4 (Mesures préventives).....	158
Chapitre 6. CONTRÔLE	179
Conclusions principales et recommandations	179
Résultat immédiat 3 (Contrôle).....	183
Chapitre 7. PERSONNES MORALES ET CONSTRUCTIONS JURIDIQUES	207
Conclusions principales et recommandations	207
Résultat immédiat 5 (Personnes morales et constructions juridiques)	209
Chapitre 8. COOPÉRATION INTERNATIONALE	223
Conclusions principales et recommandations	223
Résultat immédiat 2 (Coopération internationale)	224

CONFORMITÉ TECHNIQUE	243
Recommandation 1 – Évaluation des risques et application d’une approche fondée sur le risque.....	243
Recommandation 2 – Coopération et coordination nationales	246
Recommandation 3 – Infraction de blanchiment de capitaux	247
Recommandation 4 – Confiscation et Mesures Provisoires	249
Recommandation 5 – Infraction du Financement du Terrorisme.....	252
Recommandation 6 – Sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme.....	253
Recommandation 7 – Sanctions financières ciblées liées à la prolifération.....	260
Recommandation 8 – Organismes à but non-lucratif.....	262
Recommandation 9 – Lois sur le secret professionnel des institutions financières.....	268
Recommandation 10 – Devoir de vigilance relatif à la clientèle.....	269
Recommandation 11 – Conservation des documents	274
Recommandation 12 – Personnes politiquement exposées (PPE)	275
Recommandation 13 – Correspondance bancaire	277
Recommandation 14 – Services de transfert de fonds ou de valeurs.....	278
Recommandation 15 – Nouvelles technologies.....	279
Recommandation 16 – Virements électroniques.....	283
Recommandation 17 – Recours à des tiers.....	285
Recommandation 18 – Contrôles internes et succursales et filiales à l’étranger.....	286
Recommandation 19 – Pays présentant un risque plus élevé	288
Recommandation 20 – Déclaration des opérations suspectes.....	290
Recommandation 21 – Divulgaration et confidentialité.....	290
Recommandation 22 – Entreprises et professions non financières désignées: Devoir de vigilance relatif à la clientèle	291
Recommandation 23 – Entreprises et professions non financières désignées: Autres mesures	292
Recommandation 24 – Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales.....	293
Recommandation 25 – Transparence et bénéficiaires effectifs des constructions juridiques	300
Recommandation 26 – Réglementation et contrôle des IF	303
Recommandation 27 – Pouvoirs des autorités de contrôle.....	307
Recommandation 28 – Réglementation et contrôle des entreprises et professions non financières désignées.....	308
Recommandation 29 – Cellules de renseignements financiers	311
Recommandation 30 – Responsabilités des autorités de poursuites pénales et des autorités chargées des enquêtes	314
Recommandation 31 – Pouvoirs des autorités de poursuites pénales et des autorités chargées des enquêtes.....	317
Recommandation 32 – Passeurs de fonds.....	318
Recommandation 33 – Statistiques.....	321
Recommandation 34 – Lignes directrices et retour d’informations	322
Recommandation 35 – Sanctions	323
Recommandation 36 – Instruments internationaux.....	325
Recommandation 37 – Entraide judiciaire.....	325
Recommandation 38 – Entraide judiciaire : gel et confiscation	328
Recommandation 39 – Extradition.....	329
Recommandation 40 – Autres formes de coopération internationale	330
Résumé sur la conformité technique – Défaillances principales	337
Glossaire des acronymes	340

Synthèse

1. Ce document présente les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) en place en France au moment de la visite sur place du 28 juin au 28 juillet 2021. Il analyse le niveau de conformité avec les 40 Recommandations du GAFI et l'efficacité du dispositif de LBC/FT de la France, et émet des recommandations en vue de renforcer ce dispositif.

Conclusions générales

- a) La France dispose d'une bonne et très bonne compréhension des risques respectivement en matière de blanchiment de capitaux (BC) et de financement du terrorisme (FT), quoique moins développé pour certaines autorités de contrôle des entreprises et professions non-financières désignées (EPNFD). Le Conseil d'orientation de la LBC/FT (COLB) assure une coordination efficace au plan national. D'une manière générale, les politiques nationales reflètent adéquatement les risques identifiés.
- b) Les autorités compétentes utilisent régulièrement les renseignements financiers et autres informations pertinentes. TRACFIN joue un rôle central dans le dispositif de LBC/FT. Elle est largement opérationnelle tant au niveau national qu'international. Ses contributions aux enquêtes de BC/FT sont de qualité et des efforts considérables sont déployés pour partager des conseils à l'attention des assujettis.
- c) Les autorités compétentes priorisent la poursuite des cas de grande envergure de BC. Elles enquêtent et poursuivent différents types d'activités de BC, dans une large mesure conformes au profil de risques, et obtiennent des condamnations pour différents types de cas de BC. Cependant, le nombre de condamnations pour blanchiment autonome représente une part moins importante qu'attendu, au regard de la possibilité légale (i.e. la présomption de blanchiment) offerte aux autorités de poursuivre plus aisément le blanchiment autonome depuis 2013 avec le renversement du fardeau de la preuve. Par ailleurs, la France identifie dans une certaine

mesure les cas de BC en cours d'enquêtes sur des infractions principales à risque. Malgré une augmentation en effectif, le manque de ressources en enquêteurs spécialisés représente une contrainte pour le système et a une répercussion sur les délais des enquêtes, surtout dans les cas complexes.

- d) La France a fait de la confiscation une priorité globale et un objectif de sa politique pénale depuis 2010. Elle a obtenu de très bons résultats en privant les criminels de montants considérables constituant le produit et les instruments du crime ou de biens d'une valeur équivalente. Les résultats sont globalement conformes aux risques de BC/FT et aux politiques et priorités nationales. L'équipe d'évaluation note la création de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoir saisis et confisqués (AGRASC), comme étant un point fort du système mis en place.
- e) La France, particulièrement marquée par les attaques terroristes de 2015, est très active dans la lutte contre le FT. Elle a fait de la lutte contre le terrorisme et son financement l'une de ses priorités majeures et a obtenu de très bons résultats. Les autorités de poursuite, d'enquête et du renseignement travaillent efficacement et de manière structurée, également aux fins d'échanges d'information. Les enquêtes visant le terrorisme incluent systématiquement un volet FT.
- f) La France joue un rôle actif dans la proposition de désignation sur les listes de sanctions de l'Union européenne (UE) et des Nations unies (NU) en matière de FT. Elle dispose d'un nouveau dispositif législatif adéquat pour mettre en œuvre sans délai les sanctions financières ciblées (SFC) contre le FT et le financement de la prolifération (FP). Ces réformes sont récentes, mais il existe un exemple efficace dans la mise en œuvre des SFC en matière de FT sans délai depuis leur entrée en vigueur jusqu'à la fin de la visite sur place. Par ailleurs, la France prive, dans une large mesure, les terroristes, les organisations terroristes et les personnes qui financent le terrorisme des biens et des instruments liés aux activités de FT.
- g) Les autorités ont identifié trop largement le champ des organismes à but non-lucratif (OBNL) vulnérables au FT. Elles appliquent des mesures de contrôle ciblées à l'encontre des OBNL humanitaires subventionnés, lesquels représentent une petite partie du secteur à risque. Les autorités ont démontré leur capacité à détecter quelques OBNL par le biais d'autres mesures basées sur le renseignement et les autorités appliquent des mesures de contrôle d'ordre général sur l'ensemble des OBNL. Ces mesures, bien qu'elles ne soient pas adaptées au risque de FT, offrent la possibilité d'atténuer le risque d'exploitation des OBNL à des fins de FT.
- h) La compréhension des risques de BC/FT des institutions financières (IF) et prestataires de services en actifs virtuels (PSAV) est généralement bonne et varie selon la maturité du secteur pour les EPNFD. Les protocoles d'identification des clients sont en place pour les IF, mais la mise en œuvre demeure un défi pour les établissements de paiements (EP) et de monnaie électronique (EME). Le niveau de conformité des EPNFD à leurs obligations

s'est amélioré, bien que les efforts des agents immobiliers et des sociétés de domiciliation doivent être renforcés et ceux des notaires et des avocats poursuivis. Pour les IF et les EPNFD, des délais relativement longs dans la mise en œuvre de l'obligation de déclaration de soupçon (DOS) et des mesures relatives aux SFC, ainsi que des limitations dans l'identification des bénéficiaires effectifs (BE) ont été relevés.

- i) La stratégie de supervision de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) s'appuie depuis 2018 sur une méthodologie robuste avec quelques zones d'amélioration perceptibles. Pour l'Autorité des marchés financiers (AMF) l'approche par les risques a été formalisée en 2020 sans encore s'étendre à tous les secteurs. Pour la plupart des EPNFD, la supervision basée sur les risques en matière de LBC/FT est encore récente et reste insuffisante pour certains secteurs, notamment pour les agents immobiliers et les notaires qui sont impliqués dans un secteur immobilier exposé à des risques de BC importants.
- j) Les efforts de transparence par la publicité d'informations détaillées sur les personnes morales (sauf pour les associations) sont notables, notamment par la mise en place du registre des bénéficiaires effectifs (RBE) accessible au public et des registres sur les constructions juridiques à disposition des autorités compétentes. Les mesures de vérification des informations sur les BE par les greffiers des Tribunaux du Commerce (GTC) sont rigoureuses, mais doivent être renforcées par la notification par les IF/EPNFD/autorités des divergences rencontrées.
- k) La France possède un cadre conventionnel et une infrastructure domestique permettant de fournir une entraide pénale de bonne qualité. La majorité de l'entraide pénale se fait directement de magistrats à magistrats, surtout dans le cadre de l'EU. Bien que les données sur les délais d'exécution de ces demandes, les infractions qui sont à leur base et les résultats obtenus ne soient pas disponibles, la France a pu démontrer par d'autres moyens l'efficacité globale de l'entraide. Par ailleurs, les autorités compétentes font un très large usage de la coopération informelle, en particulier TRACFIN et les autorités répressives.

Risques et situation générale

2. La France fait face à un large et important éventail de risques de BC, majoritairement à l'étranger et moins fréquemment sur le territoire français, du produit des infractions commises en France. Dans une moindre mesure, elle est exposée à un risque de BC en France du produit d'infractions commises à l'étranger, notamment en matière d'atteinte à la probité (en particulier *les biens mal acquis*). L'équipe d'évaluation a aussi considéré les risques spécifiques aux territoires français d'Outre-Mer (OM), mais leur ampleur apparaît toutefois faible par rapport à l'ensemble des risques en France.

3. Dans le domaine du BC, la France est considérée particulièrement exposée aux menaces liées aux fraudes fiscales, sociales (p.ex. fraude aux prestations ou cotisations sociales) et douanières (p.ex. fraudes liées aux droits de douanes et à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)), ainsi qu'aux escroqueries et aux vols. Le trafic de stupéfiants constitue une autre menace principale de BC et utilise un grand nombre de vecteurs de BC à dimension internationale. De moindre volume financier mais à fort impact social, la France est aussi exposée à deux menaces importantes en matière de BC : le trafic des êtres humains (TEH) qui prend essentiellement la forme de l'exploitation sexuelle par des réseaux organisés et l'aide à l'immigration clandestine ainsi que les atteintes à la probité dont la corruption, tant active que passive, notamment le blanchiment des produits de la corruption par des personnes politiquement exposées (PPE) nationales et /ou étrangères.
4. Depuis les actes terroristes de 2015, le groupe terroriste «État Islamique» (EI) fait peser une menace élevée d'attentat sur le territoire national. Les vecteurs du financement ont peu évolué ces dernières années. Les ressources collectées en France relèvent essentiellement du microfinancement. Les flux en provenance de la France vers les zones de combat reposent sur un financement via des réseaux de collecteurs de fonds, des cartes prépayées, des actifs virtuels et dans une moindre mesure l'utilisation du secteur associatif.

Niveau global d'efficacité et de conformité technique

5. La France met en œuvre un système LBC/FT efficace à de nombreux égards. Elle obtient de très bons résultats en matière d'enquêtes et poursuites de FT, de confiscation de produit du crime, et de coopération internationale. Des résultats particulièrement satisfaisants sont obtenus dans les domaines de l'évaluation et la compréhension des risques de BC/FT, les enquêtes et poursuites de BC, y compris l'utilisation des renseignements financiers et autres informations, la transparence des personnes morales, et les terroristes et les personnes qui financent le terrorisme et les personnes et entités impliquées dans la prolifération des armes de destruction massive ne peuvent collecter, transférer et utiliser des fonds, ni exploiter la secteur non lucratif. Toutefois, d'importantes améliorations sont requises pour renforcer la supervision et la mise en œuvre des mesures préventives (en particulier pour les EPNFD).

6. D'un point de vue conformité technique, la France dispose d'un cadre juridique LBC/FT solide et sophistiqué. Depuis son évaluation du troisième cycle, elle a entrepris de nombreuses réformes et améliorations. Suite à de grandes affaires politico-médiatiques, elle a notamment renforcé son arsenal répressif pour faciliter la poursuite pénale et la condamnation pour BC. Parmi les autres nouveautés, dont certaines découlent de la transposition en droit interne des deux dernières directives européennes, les évaluateurs saluent en particulier : *au plan répressif* - la création du Parquet National Financier (PNF) et du Parquet National Antiterroriste (PNAT), l'introduction législative importante de la 'présomption simple de l'origine frauduleuse des biens ou revenus' en 2013, ainsi que la réforme du dispositif en matière de confiscation et la création de l'AGRASC; *au plan préventif* - la réforme législative concernant la mise en œuvre des SFC des Résolution du Conseil de sécurité des Nations-unies (RCSNU), l'extension du champ des secteurs assujettis, le renforcement de la supervision basée sur les risques par l'ACPR et l'AMF et la création du RBE. Néanmoins, des lacunes modérées sont encore constatées dans certains domaines : les obligations de vigilance relatives aux PPE, les mesures renforcées aux relations de correspondance bancaire et le régime applicable aux OBNL à risque de FT.

Évaluation des risques et politiques et coordination nationale en matière de LBC/FT (Chapitre 2 – RI.1 ; R.1, R.2, R.33 et R.34)

7. La France dispose d'une bonne et très bonne compréhension des risques respectivement en matière de BC et de FT qui se matérialise notamment au travers de l'analyse nationale des risques (ANR) de 2019, des rapports de TRACFIN et SIRASCO et de certaines analyses sectorielles des risques (ASR). Ce niveau de compréhension est généralement partagé par toutes les autorités compétentes, mais il est moins développé pour certaines autorités de contrôle des EPNFD. De plus, l'évaluation des risques pour certains secteurs et activités (immobilier, actifs virtuels et espèces) et menaces (corruption) doit être approfondie.
8. Les politiques nationales se déclinent principalement à travers l'adoption de plans d'action thématiques. La France accorde une attention particulière à la LFT et a atteint des résultats probants. D'une manière générale, les politiques et activités en matière répressive reflètent adéquatement les risques identifiés. Cela étant, la mise à disposition des ressources dédiées à la lutte contre le BC dans les services d'enquêtes locaux et en OM ainsi qu'en instruction demeure nécessaire pour mener efficacement des enquêtes de BC. Bien que la prise en compte des risques de BC/FT par les autorités de contrôle du secteur financier soit bonne, elle est plus récente concernant les autorités de contrôle des EPNFD et a besoin d'être développée davantage.
9. Le COLB assure efficacement la coopération et coordination au plan national. Les autorités coopèrent également de manière bilatérale. Toutefois, la coopération entre les autorités de supervision des EPNFD chargée d'un même secteur d'activités reste encore à développer. En matière de FP, la coopération entre autorités compétentes est assurée par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN).

Renseignements financiers, blanchiment de capitaux et confiscation (Chapitre 3 – RI.6-8 ; R.3, R.4, R.29-32)

L'utilisation des renseignements financiers

10. La France utilise régulièrement les renseignements financiers et autres informations pertinentes pour enquêter sur les affaires de BC, les infractions sous-jacentes associées, le FT et tracer les produits du crime. TRACFIN joue un rôle important dans l'enrichissement du renseignement financier grâce aux diverses sources d'informations auxquelles la cellule de renseignement financier (CRF) a accès et à son système de traitement informatique interne STARTRAC.
11. TRACFIN reçoit un nombre élevé de DOS et d'autres informations pertinentes. Elle a accès à un grand nombre de bases de données et fait largement usage de son droit de communication auprès des assujettis et autres autorités nationales compétentes, notamment au travers des officiers de liaison. Cependant, les données disponibles ne sont pas exploitées de manière optimale et la dissémination des informations pourrait être davantage augmentée.
12. TRACFIN produit des analyses opérationnelles approfondies et de bonne qualité répondant aux besoins des autorités compétentes. En outre, elle développe des analyses stratégiques, principalement de caractère typologique, qui contribuent à la compréhension des risques.

Enquêtes et poursuites de BC

13. La France identifie les cas de BC seulement dans une certaine mesure, mais enquête de manière très active les cas complexes et très complexes de BC, avec en moyenne 1100 enquêtes ouvertes, 1700 personnes poursuivies et 1300 condamnations pour BC par an. Les autorités privilégient une approche « par le haut » en priorisant la poursuite des cas de grande envergure. La majorité des enquêtes de BC est confiée à des autorités d'enquête et de poursuite spécialisées, à compétence interrégionale et nationale en fonction de la complexité des cas.
14. Les enquêtes et poursuites de BC sont en grande partie conformes au profil de risque identifié (fraude fiscale, escroquerie, trafic de stupéfiants) et aux politiques nationales de LBC. Toutefois, le nombre des cas de BC liés à la corruption et au TEH est faible. Les autorités poursuivent et condamnent les personnes pour les différents types de BC (autonome, auto-blanchiment, par un tiers, et BC du produit d'infractions sous-jacentes commises à l'étranger), dans une large mesure. Toutefois, le blanchiment autonome représente une part moins importante qu'attendu des condamnations pour BC (15 %), au regard de la possibilité légale offerte aux autorités de poursuivre plus aisément ce type de BC avec l'introduction depuis 2013 de la présomption de blanchiment.
15. Les autorités d'enquêtes et de poursuites disposent des ressources financières et techniques adéquates afin d'identifier et d'enquêter sur des cas de BC. Toutefois, malgré une augmentation en effectif, le manque d'enquêteurs spécialisés, notamment auprès des services d'enquêtes locaux, en OM et à l'instruction, représente une contrainte pour le système et a une répercussion sur les délais des enquêtes principalement dans les cas complexes et très complexes.
16. Les sanctions imposées sont globalement efficaces, proportionnées et dissuasives. Les tribunaux utilisent toute l'échelle des peines et imposent des peines sévères dans les cas les plus complexes.

Confiscation

17. La France a érigé la saisie et la confiscation du produit et des instruments du crime et des biens d'une valeur équivalente en une priorité globale et ceci demeure un objectif de sa politique pénale depuis 2010. La politique pénale vise à identifier les avoirs criminels le plus tôt possible au cours de l'enquête pour optimiser leur saisie. La création de l'AGRASC en tant que support significatif de la magistrature et des services enquêteurs dans l'exécution de saisies et de confiscations nationales et internationales est un point fort dans le système mis en place. Les services d'enquêtes judiciaires conduisent les enquêtes patrimoniales de manière systématique. L'enquête patrimoniale suit l'approche « par le haut », à savoir les investigations sont d'autant plus approfondies que la valeur du produit ou de l'instrument est élevée et que l'existence de biens saisissables apparaît vraisemblable.
18. La France a réussi à priver les criminels des montants considérables constituant le produit et les instruments d'infractions ou de biens d'une valeur équivalente (EUR 4.7 milliards par an) en ayant recours à diverses mesures, y compris la confiscation, les conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP), les sanctions fiscales et le rapatriement du produit transféré vers d'autres pays. Ces résultats sont globalement cohérents avec les politiques et les priorités nationales en matière de LBC et les risques identifiés dans l'ANR. Par ailleurs, les autorités sont actives en matière de localisation de biens situés dans un pays étranger et de suivi des demandes étrangères visant la localisation de biens en France. Toutefois, le nombre de cas et les montants concernés des avoirs rapatriés et partagés avec d'autres pays ne sont pas encore significatifs mais commencent à se développer.

Financement du terrorisme et financement de la prolifération (Chapitre 4 – RI.9-11 ; R.5-8)

Enquêtes et poursuites FT

19. La France a fait de la lutte contre le terrorisme – et son financement - l'une de ses priorités majeures. Son dispositif juridique et opérationnel de LFT et l'augmentation des effectifs permettent d'appréhender efficacement, et de manière coordonnée, le risque de terrorisme et FT. L'activité répressive de la France est en lien avec son profil de risque de FT, notamment au travers d'actions sur le micro-financement du terrorisme par l'intermédiaire de collecteurs de fonds. Entre 2016 et 2020, la France a enquêté sur 172 affaires de FT, et a abouti à la condamnation de 95 personnes pour FT, dont une personne morale.
20. Le PNAT, dont les effectifs ont plus que doublé depuis 2014, mène de manière efficace les enquêtes de FT, en coordination avec les autorités du renseignement. Les enquêtes visant le terrorisme incluent systématiquement un volet FT. De même, l'information découlant des enquêtes FT est systématiquement intégrée aux stratégies et enquêtes en matière antiterroriste.

21. La France poursuit activement les cas de FT contre les personnes physiques, et dans une moindre mesure contre les personnes morales. Cela apparaît néanmoins cohérent au regard du risque relativement faible qu'une personne morale soit impliquée dans du FT en France. Les sanctions prononcées par les tribunaux sont efficaces, proportionnées et dissuasives. Des mesures concomitantes ou alternatives aux sanctions sont aussi mises en œuvre (p.ex. dissolution des OBNL, gel des avoirs, lutte contre la radicalisation).

Empêcher les terroristes de collecter, déplacer et utiliser des fonds

22. La France joue un rôle actif dans la politique des sanctions internationales et la proposition de désignation sur les listes européennes et onusiennes. La France prive dans une large mesure les terroristes, organisations terroristes et leurs financiers de leurs avoirs, par divers moyens, notamment les mesures de gel des avoirs et les décisions de confiscation. Ces actions sont largement cohérentes avec le profil de risque global de FT en France identifié dans son ANR. Entre 2016 et mai 2021, la France a gelé, EUR 1,7 M environ en tant qu'avoirs des personnes et entités (y compris les avoirs des OBNL) désignées dans le cadre des régimes de SFC national et européen.
23. Le dispositif juridique français permet l'application des SFC/FT dans le cadre des RCSNU. Cette mise en œuvre se fait également au travers des régimes UE et national qui s'appliquait parfois avec des délais constatés jusqu'en 2020 avec la nécessité de l'adoption d'un arrêté national. Pour combler ces délais, une réforme législative est entrée en vigueur en février 2021 permettant de mettre en œuvre ces SFC sans délai. Ces réformes sont récentes, mais il existe un exemple efficace dans la mise en œuvre des SFC en matière de FT sans délai depuis leur entrée en vigueur jusqu'à la fin de la visite sur place.
24. En matière de risque d'utilisation des OBNL à des fins de FT, l'équipe note quelques défaillances, notamment une identification trop large du champ des OBNL vulnérables au FT, une incapacité à recenser le nombre précis d'associations dans chaque catégorie identifiée à risque, et un manque de sensibilisation du secteur. En outre, les autorités appliquent des mesures de contrôles CFT ciblés à une petite partie du secteur à risque, et appliquent des mesures de contrôle d'ordre général sur l'ensemble des OBNL. Des améliorations modérées soient requises dans ce domaine.

Sanctions financières en matière de financement de la prolifération

25. Le système juridique français, en sus du système de l'UE et international, permet de mettre en œuvre les RCSNU concernant les SFC en matière de lutte contre le FP. La France joue notamment un rôle actif dans la proposition de désignation au niveau de l'UE pour répondre à la crise nucléaire nord-coréenne. Comme pour les SFC/FT, des délais de transposition sont parfois constatés jusqu'en fin 2020, depuis lors rectifiés avec l'introduction d'une réforme législative permettant une mise en œuvre sans délai.
26. La France a identifié les menaces découlant des différentes formes de prolifération (c.-à-d. armes de destruction massive, chimiques et nucléaires) et entreprend depuis longtemps - de manière efficace - des actions visant à contrecarrer les tentatives de contournement des SFC/FP.

27. La compréhension et la mise en œuvre par les assujettis de leurs obligations de gel sont variables. Elle n'est notamment pas systématique pour les petites entités IF/EPNFD et certaines EPNFD ne l'appliquent même pas. Les contrôles par les superviseurs du respect par les assujettis de leurs obligations sont satisfaisants, mais des limitations ont été notées pour certaines IF et pour les EPNFD. La sensibilisation se fait dans une moindre mesure dans le secteur des EPNFD. Par conséquent, des améliorations modérées sont requises en la matière.

Mesures préventives (Chapitre 5 – RI.4 ; R.9-23)

28. Les IF ont de manière générale une bonne compréhension de leurs risques de BC/FT, même si la compréhension par certaines IF de plus petite taille semble se limiter aux conclusions de l'ANR et des ASR. La compréhension des risques est en revanche moyenne chez les EPNFD : elle reste encore insuffisante pour les agents immobiliers et les sociétés de domiciliation, à confirmer pour les notaires et satisfaisante pour les avocats. Ce constat se retrouve de manière similaire dans la mise en œuvre d'outils de classification des risques et de mesures adaptées.
29. Les obligations de LBC/FT sont bien comprises en général par les IF. Au niveau des groupes financiers, la déclinaison des procédures de vigilance n'est pas égale au niveau des implantations des filiales à l'étranger, mais des efforts récents de renforcement du contrôle interne ont été notés. Pour les EPNFD, la mise en œuvre de ces obligations est variable, mais tend à s'améliorer. Cependant, des différences importantes subsistent entre les différents secteurs, les professions du chiffre et du droit ayant généralement un niveau de mise en œuvre supérieur à celui des agents immobiliers et des domiciliataires.
30. La majorité des IF et des EPNFD cherche à identifier les BE de leurs clients, mais vise surtout le contrôle capitalistique et dans quelques cas se réfère uniquement au RBE pour vérifier les informations. Les IF et EPNFD de grande taille s'appuient sur des listes commerciales ou des outils automatisés pour la mise en œuvre des SFC et l'identification des PPE. Les EPNFD de moindre taille ne sont pas suffisamment outillées pour identifier les PPE. La mise en œuvre de la mesure de gel peut prendre effet au-delà de 24 heures après la désignation pour certaines IF et peu de mesures semblent être en place pour éviter la mise à disposition de manière indirecte de fonds ou autres biens aux personnes ou entités visées par les SFC.
31. Généralement, les IF remplissent bien leurs obligations déclaratives. Mis à part les notaires, les casinos et jeux en ligne, les EPNFD soumettent encore trop peu de DOS. La nécessité d'améliorer la qualité de ces DOS a également été soulignée par TRACFIN. Pour les IF comme pour les EPNFD, le délai moyen de transmission apparaît relativement long et dans certains cas, la déclaration est soumise à l'approbation des dirigeants.
32. Les PSAV semblent avoir une bonne compréhension des risques de BC/FT auxquels ils sont spécifiquement exposés et ont pris des mesures pour mettre en œuvre leurs obligations. Quelques difficultés ont été notées sur l'application de la 'travel rule' et la mise en place de structures de contrôle interne. Cependant, en raison de leur récent assujettissement, il est encore difficile d'apprécier pleinement l'efficacité de leurs mesures préventives.

Contrôle (Chapitre 6 – RI.3 ; R.26-28, R.34-35)

33. Dans le secteur financier, la compréhension du risque BC/FT par les autorités de supervision a commencé à se formaliser et à s'affiner dès 2016 et s'est matérialisée avec l'adoption de l'ANR et des ASR en 2019. Les conditions d'agrément par l'ACPR et l'AMF impliquent la vérification de l'honorabilité des dirigeants effectifs des IF. Cependant la vérification ne s'applique pas invariablement à tous les postes de direction à travers le secteur financier.
34. Le déploiement de l'outil SABRE en 2018, permet à l'ACPR de mettre en œuvre une supervision basée sur le risque LBC/FT plus granulaire qui considère les risques inhérents ainsi que les résultats des contrôles sur pièces. Toutefois, la considération des risques des filiales d'IF françaises implantées à l'étranger ne paraît pas suffisamment informée. La supervision fondée sur les risques de l'AMF, plus récente, repose aussi sur les résultats de l'ANR. L'intensité et la fréquence des contrôles sur place des IF sont généralement bien informés par les risques pour les secteurs les plus importants, avec des améliorations nécessaires pour couvrir un plus grand nombre d'IF à haut risque sur une période plus courte.
35. Les autorités ont une bonne compréhension du secteur des PSAV. Le protocole d'enregistrement continue de s'affiner conjointement avec les assujettis. La détermination de l'approche par les risques est en cours de développement. Quelques contrôles ont déjà été menés depuis décembre 2020, mais il est encore trop tôt pour mesurer l'efficacité de la mise en œuvre du dispositif LBC/FT dans ce secteur très récemment assujetti.
36. Les autorités de contrôle des EPNFD sont désignées et les dispositifs réglementaires en place. La qualité de la supervision des EPNFD doit encore être améliorée, en particulier au regard des risques plus élevés identifiés pour certaines EPNFD. L'approche fondée sur les risques - lorsqu'elle existe - s'est mise en place récemment (après 2019) et son efficacité doit encore être démontrée.
37. Les autorités de contrôle disposent d'une large gamme de sanctions disciplinaires ou pécuniaires. L'ACPR utilisent notamment ces sanctions pour sanctionner les manquements les plus graves, pouvant même aboutir à la fermeture de l'établissement et à des sanctions pécuniaires importantes. Entre 2015 et 2020, 39 sanctions ont été imposées par la commission des sanctions de l'ACPR, y compris des sanctions pécuniaires dépassant au total EUR 100 millions. En ce qui concerne l'AMF, le dispositif de sanctions, bien que satisfaisant sur le plan technique pâtit d'une lourdeur de nature à réduire significativement son efficacité et n'a mené qu'à une sanction depuis 2016, sans visée répressive. La mise en œuvre opérationnelle des sanctions par les EPNFD est plus limitée.

Transparence des personnes morales et constructions juridiques (Chapitre 7 – RI.5 ; R.24-25)

38. La France a un bon niveau de compréhension des risques de BC/FT associés aux personnes morales, mais qui bénéficierait de plus de profondeur à certains égards. Le travail des GTC et leur bonne coopération avec TRACFIN permet à la France de relever de nouvelles typologies qui pourraient à terme contribuer à améliorer la détection des cas d'abus.

39. Les efforts de transparence par la publicité d'informations détaillés sur les personnes morales (sauf associations) sont notables, notamment la mise en place du RBE accessible publiquement en 2017 et de registres sur les constructions juridiques accessibles aux autorités compétentes. Les mesures de vérification des informations sur les BE des sociétés par les GTC sont rigoureuses mais doivent être renforcées par la notification par les IF/EPNFD/autorités des divergences notées. Pour les associations, fondations et fonds de dotation, l'absence de vérification des informations aux registres et de collecte d'information sur les BE ainsi que la publication limitée des informations limitent les efforts de transparence.
40. L'utilisation de plusieurs mécanismes pour accéder aux informations sur les personnes morales permet aux autorités de pallier certaines des faiblesses des différents registres, mais ralentit l'accès à ces informations. En ce qui concerne les constructions juridiques, bien que l'utilisation des fiducies et des trusts ne soit pas répandue en France, les autorités compétentes accèdent aux informations élémentaires et sur les BE de ces derniers par le biais des IF/EPNFD et les différents registres quoique l'exactitude du registre des trusts est difficile à assurer. Le régime de sanctions, qui privilégie les radiations d'office, doit être mis en œuvre de manière plus dissuasive pour appuyer les efforts de transparence des personnes morales.

Coopération internationale (Chapitre 8 – RI.2 ; R.36-40)

41. La coopération internationale est un sujet important en France dans le contexte de la LBC/FT. La France est en effet majoritairement exposée au risque de BC à l'étranger de revenus illicites générés sur son territoire ; ainsi que dans une moindre mesure sur certains secteurs à risque (p.ex. immobilier de luxe et le luxe) au BC en France d'infractions commises à l'étranger (p.ex. les cas de *biens mal acquis*). La France est également confrontée à une menace FT élevée, avec du soutien logistique à l'étranger. La coopération internationale de la France porte aussi largement sur l'identification, la saisie et la confiscation des avoirs criminels à l'étranger.
42. La France possède un cadre conventionnel et une infrastructure domestique à même de répondre de manière efficace aux demandes d'entraide pénale. La majorité de l'entraide pénale se fait inter-UE, directement de magistrats à magistrats. La qualité de l'entraide fournie par la France est bonne. Les autorités n'ayant pas de statistiques détaillées sur ces échanges intra-UE, il est difficile d'évaluer avec précision les délais d'exécution, les résultats obtenus et l'adéquation avec le profil de risque (infractions sous-jacentes). Bien que l'absence de données posent des problèmes, la France a pu démontrer par d'autres moyens l'efficacité globale de l'entraide fournie et demandée. Des délais sont notés dans le traitement de certaines demandes d'extradition. La coopération internationale, entrante et sortante, concernant l'identification et l'échange d'informations relatives aux personnes morales et aux constructions juridiques, semble bien fonctionner.
43. La France fait un très large usage de la coopération informelle - à tous niveaux. Ainsi, TRACFIN collabore fréquemment avec ses homologues étrangers, en ligne avec les principales menaces identifiées. Même si des délais ont été notés, la coopération fournie est de bonne qualité. La police et la douane font un usage intensif de leurs mécanismes de coopération informelle, par le biais des équipes communes d'enquête (ECE), des attachés de police, mais aussi Interpol/Europol. Les autorités de surveillance coopèrent et échangent des informations avec leurs homologues et organisent également des collèges de supervision (y compris sur le thème LBC/FT).

Actions prioritaires

La France devrait :

- a) Renforcer les efforts de supervision des EPNFD en s'assurant que :
 - Le CSN, la DGCCRF et le CSOEC procèdent à une analyse plus approfondie des risques spécifiques au sein de leurs secteurs et par types d'entités ;
 - L'ensemble des autorités de contrôle des EPNFD modulent l'intensité et la fréquence des contrôles selon les risques et que la DGCCRF formalise et reçoive les ressources nécessaires pour la mise en œuvre d'une stratégie de contrôle basée sur les risques ;
 - La DGCCRF mettent en œuvre des mesures de sensibilisation plus large afin d'atteindre l'ensemble de ses secteurs ;
 - Le rôle du CSN en tant qu'autorité de supervision pour le notariat soit concrétisé dans le but de centraliser les différents échanges et données et d'amplifier l'efficacité et la granularité du contrôle des notaires.
- b) Mettre en œuvre les mesures nécessaires pour renforcer la connaissance de toutes les EPNFD de leurs obligations en matière de LBC/FT, notamment relatives à la compréhension de la notion de BE, à l'identification des PPE et l'étendue de l'obligation de soumettre des DOS. Des actions doivent être entreprises plus généralement pour améliorer la qualité des DOS et réduire les délais de transmission des DOS et de la mise en œuvre des SFC.
- c) Poursuivre la mise en œuvre des stratégies relatives à l'application de la présomption de BC auprès de l'ensemble des autorités de poursuites.
- d) Renforcer les effectifs spécifiquement formés et dédiés à la lutte contre le BC en particulier auprès des services d'enquêtes locaux, en OM et à l'instruction.
- e) Doter les GTC d'outils permettant la vérification de l'authenticité des documents enregistrés au RCS et au RBE, tout en continuant à sensibiliser les IF/EPNFD à leur obligation de déclarer les divergences entre les informations collectées par leurs soins et celles inscrites au registre.
- f) Étendre les diligences relatives au contrôle de l'honorabilité et de la probité à tous les postes de direction et des BE au sens des recommandations du GAFI et lever toute disposition réglementaire limitative dans la mise en œuvre des diligences complémentaires pour les PPE, notamment lorsqu'elles ont cessé leur fonction après une année.
- g) S'assurer que des informations élémentaires et sur les BE des associations, fondations et fonds de dotation soient exactes, à jour et mises à la disposition des autorités compétentes, notamment en poursuivant la modernisation du répertoire national des associations accompagnée d'un contrôle de l'exactitude des informations et en étudiant la mise en place d'un registre pour les fondations et fonds de dotation.

- h) Conduire une évaluation plus approfondie des risques d'exploitation du secteur OBNL aux fins du FT – en prenant en compte les menaces et vulnérabilités liés aux activités associatives, notamment les différents contrôles utilisés pour chaque type des OBNL, le type et la zone des activités; et devraient en conséquence appliquer une approche fondée sur le risque pour surveiller les OBNL identifiées à haut risque pour des fins de FT.
- i) Affiner ses analyses des risques liés à certains secteurs (immobilier), activités (espèces et actifs virtuels) et menaces (corruption), avec un examen plus détaillé des données disponibles, y compris en Outre-Mer, dans sa prochaine ANR et développer des ASR qui prennent plus en compte les spécificités des différents secteurs, en particulier relativement aux EPNFD.
- j) S'assurer que toutes les autorités compétentes et, en particulier le COLB poursuivent leurs efforts aux fins d'améliorer le recueil et/ou le maintien des données statistiques, et poursuivre la centralisation de ces données, afin de permettre une évaluation de l'impact des diverses politiques et stratégies de LBC/FT. En particulier, en ce qui concerne les saisies, les confiscations et l'entraide pénale (notamment inter-UE).

Notations pour l'efficacité et la conformité technique

Tableau 1. Niveau d'efficacité

RI.1 - Risk, policy and co-ordination	RI.2 - International co-ordination	RI.3 - Supervision	RI.4 - Preventive measures	RI.5 - Legal persons and arrangements	RI.6 - Financial intelligence
Significatif	Élevé	Modéré	Modéré	Significatif	Significatif
RI.7 - ML investigation & prosecution	RI.8 - Confiscation	RI.9 - TF investigation & prosecution	RI.10 - TF preventive measures & financial sanctions	RI.11 - PF financial sanctions	
Significatif	Élevé	Élevé	Significatif	Significatif	

Note: Les notations du niveau d'efficacité peuvent être élevé, significatif, modéré ou faible.

Tableau 2. Niveau de conformité technique

R.1 - assessing risk & applying risk-based approach	R.2 - national co-operation and co-ordination	R.3 - money laundering offence	R.4 - confiscation & provisional measures	R.5 - terrorist financing offence	R.6 - targeted financial sanctions - terrorism & terrorist financing
LC	C	C	C	C	LC
R.7 - targeted financial sanctions - proliferation	R.8 - non-profit organisations	R.9 - financial institution secrecy laws	R.10 - Customer due diligence	R.11 - Record keeping	R.12 - Politically exposed persons
C	PC	C	LC	C	PC
R.13 - Correspondent banking	R.14 - Money or value transfer services	R.15 - New technologies	R.16 - Wire transfers	R.17 - Reliance on third parties	R.18 - Internal controls and foreign branches and subsidiaries
PC	C	LC	LC	C	LC
R.19 - Higher-risk countries	R.20 - Reporting of suspicious transactions	R.21 - Tipping-off and confidentiality	R.22 - DNFBPs: Customer due diligence	R.23 - DNFBPs: Other measures	R.24 - Transparency & BO of legal persons
LC	LC	C	LC	LC	LC
R.25 - Transparency & BO of legal arrangements	R.26 - Regulation and supervision of financial institutions	R.27 - Powers of supervision	R.28 - Regulation and supervision of DNFBPs	R.29 - Financial intelligence units	R.30 - Responsibilities of law enforcement and investigative authorities
LC	LC	C	LC	LC	C
R.31 - Powers of law enforcement and investigative authorities	R.32 - Cash couriers	R.33 - Statistics	R.34 - Guidance and feedback	R.35 - Sanctions	R.36 - International instruments
C	LC	LC	C	C	C
R.37 - Mutual legal assistance	R.38 - Mutual legal assistance: freezing and confiscation	R.39 - Extradition	R.40 - Other forms of international co-operation		
C	C	C	LC		

Note: Les notations du niveau de conformité technique peuvent être conforme (C), En grande partie conforme (LC), Partiellement Conforme (PC) et Non-conforme (NC)

RAPPORT D'ÉVALUATION MUTUELLE DE LA FRANCE

Préambule

Ce rapport présente les mesures de LBC/FT en vigueur lors de la visite sur place. Il analyse le niveau de conformité avec les 40 Recommandations du GAFI et le niveau d'efficacité du dispositif de LBC/FT, et émet des recommandations pour le renforcement de ce dispositif.

La présente évaluation est fondée sur les Recommandations du GAFI de 2012 et a été préparée à l'aide de la Méthodologie de 2013. Elle a été réalisée sur la base d'informations fournies par les autorités du pays et obtenues par l'équipe d'évaluation pendant sa visite sur place au pays qui s'est déroulée du 28 juin au 28 juillet 2021.

L'évaluation a été menée par une équipe constituée de:

- M. Diego BARTOLOZZI, Administrateur principal, Cellule de Renseignement Financier italienne, Banque d'Italie ;
- Mme Zoe DE BÉCHEVEL, Inspectrice, Service LBC/FT, Autorité de surveillance financière, Danemark ;
- M. Pascal GOSSIN, Chef de l'Unité d'entraide judiciaire, Office fédéral de la justice, Suisse ;
- M. Elie KALLAS, Général, Gendarmerie Libanaise, (représentant du Groupe d'action financière du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (GAFIMOAN)) ;
- Mme Virpi KOIVU, Conseillère juridique, Unité du droit européen et de la protection des données, Ministère de la Justice, Finlande ;
- M. Aubin Demowi M'BOSSO, Chef, Département des contrôles spécialisés et des analyses transversales, COBAC (représentant du Groupe d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique centrale (GABAC)) ;
- M. Gérard SAUTEBIN, Procureur fédéral, Responsable du domaine blanchiment d'argent, Ministère public de la Confédération, Suisse ;
- M. Tony SHIPLEE, Chef d'équipe, Département de supervision, Commission des Services Financiers, Jersey ;
- Avec le soutien de Mme Masha RECHOVA, Mme Rana MATAR et Mme Sabrina LANDO, Analystes des politiques du Secrétariat du GAFI.

Le rapport a été revu par Mme Marion ANDO (Royaume-Uni), M. Carlos SARMENTO (Portugal) et le Secrétariat de MONEYVAL.

La France a déjà fait l'objet d'une évaluation mutuelle du GAFI en 2011, réalisée selon la Méthodologie de 2004. L'évaluation de 2011 est disponible à : www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mutualevaluationoffrance.html.

Cette évaluation mutuelle concluait que le pays était conforme au regard de 9 recommandations, en grande partie conforme au regard de 29 recommandations, partiellement conforme au regard de 10 recommandations et non-conforme au

regard d'une recommandation. La France atteignait un niveau «conforme» ou «en grande partie conforme» au regard de 14 des 16 Recommandations fondamentales ou clés. Pour cette raison, la France n'a pas été soumise au processus de suivi, mais a présenté des mises à jour tous les deux ans, à compter de février 2013.

Chapitre 1. RISQUES ET CONTEXTE EN MATIÈRE DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET DE FINANCEMENT DU TERRORISME (BC/FT)

44. Avec une superficie totale terrestre de 643 801 km² (y compris l'OM), la France est le plus grand pays d'Europe (hors Russie). Ses frontières métropolitaines sont autant maritimes¹ que terrestres². Le système portuaire maritime français est composé notamment de 12 ports maritimes d'État dont ceux du Havre et de Marseille, qui au titre de troisième port de Méditerranée, est un acteur majeur du commerce international.
45. La France est l'un des six pays fondateurs de l'UE. La France possède aussi un large domaine maritime constitué de territoires, essentiellement des îles, situées en dehors du continent européen. Ils permettent à la France d'être présente dans les trois grands océans de la planète et de partager des frontières avec le Brésil, le Suriname et Saint-Martin (Pays-Bas)³.
46. Au 1er janvier 2021, la France comptait plus de 67 millions d'habitants, dont 97% vivant en métropole. Cela place la France au 22ème rang mondial et 2ème rang de l'UE (derrière l'Allemagne).
47. Le territoire français est découpé en différents niveaux d'administration: 101 départements, 13 régions métropolitaines et 4 d'OM. (cf. encadré 1.1 sur l'OM)
48. La France appartient à un système juridique de tradition civiliste. La Constitution en vigueur en France est celle de la cinquième République (1958). La France est un régime démocratique parlementaire, à la tête duquel se trouve le Président de la République élu par suffrage universel direct et un gouvernement responsable devant le Parlement (composé de l'Assemblée nationale et du Sénat)⁴. À noter que le Conseil constitutionnel joue un rôle à la fois de consultation et de contrôle de la constitutionnalité des lois.

Risques en matière de BC/FT et identification préliminaire des domaines à risque plus élevé

Risques en matière de BC/FT

49. Cette partie du rapport résume la compréhension par l'équipe d'évaluation des risques de BC/FT en France. Elle est fondée sur les documents fournis par la France⁵, la documentation publiquement accessible, les discussions avec les autorités compétentes et le secteur privé au cours de la visite sur place.

1 La France est bordée par la Mer du Nord au nord, la Manche au nord-ouest, l'océan Atlantique à l'ouest et la mer Méditerranée au sud-est.

2 La France a des frontières communes avec 8 pays (Belgique, Luxembourg, Allemagne, Suisse, Italie, Monaco, Espagne et Andorre).

3 Sur le continent sud-américain et dans l'océan Atlantique: la Guyane, la Guadeloupe, la Martinique, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy; dans l'océan Pacifique : la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna; dans l'océan Indien : la Réunion, Mayotte et le territoire des "terres australes et antarctiques";

4 Pour plus de détails sur l'organisation administrative et constitutionnelle de la France, voir paras. 84-87 du REM de 2011.

5 Les principaux documents consultés sont décrits en chapeau de chaque Résultat Immédiat.

50. La France fait face à un large et important éventail de risques en matière de BC, principalement à l'étranger, et moins fréquemment sur le territoire français, du produit des infractions commises en France. Dans une moindre mesure elle est exposée à un risque de blanchiment en France du produit d'infractions commises à l'étranger, notamment en matière d'atteintes à la probité (p. ex. les cas « *des biens mal acquis* »⁶). La France est considérée particulièrement exposée aux menaces liées aux fraudes fiscales, sociales (p.ex. fraude aux prestations ou cotisations sociales) et douanières (p.ex. fraudes liées aux droits de douanes et à la TVA), ainsi qu'aux escroqueries et aux vols. Ces risques BC sont présents en métropole comme en OM, avec cependant une différence notable en termes de volumes financiers (montants blanchis, saisis, confisqués) (cf. encadré 1.1). Les autorités ont aussi identifié le blanchiment des produits illicites via le recours aux actifs virtuels.
51. Le trafic de stupéfiants (cannabis et cocaïne en particulier) constitue une autre menace importante de BC et utilise un grand nombre de vecteurs de blanchiment à dimension internationale. Le territoire français est en effet à la fois un espace de consommation (avec un marché représentant globalement EUR 3,5 Md) et une zone de transit vers d'autres pays, du fait de sa situation géographique privilégiée. En effet, les ouvertures maritimes sur l'Atlantique et la Méditerranée, les infrastructures portuaires et aéroportuaires, la liberté de circulation dans la zone UE – notamment avec l'Espagne, mais aussi les frontières extra-UE et en OM (p.ex. les Antilles françaises et la Guyane pour la cocaïne – voir encadré 1.1) sont des facteurs de vulnérabilité inhérente considérables. D'un point de vue typologique, de récentes enquêtes ont mis en avant le blanchiment du produit de trafic de stupéfiants via l'achat d'actifs virtuels ou le recours à des plateformes de financement participatif.
52. De moindre volume financier, mais à fort impact social, la France est aussi exposée au TEH et à la corruption, tant active que passive⁷. TRACFIN identifie notamment le blanchiment des produits de la corruption par des PPE étrangères ainsi que la corruption d'agents publics étrangers impliquant des sociétés françaises comme des menaces importantes nécessitant une vigilance accrue. Cette exposition s'est également matérialisée ces cinq dernières années avec la médiatisation de grandes affaires touchant à des faits d'atteintes à la probité au niveau national dont le produit est ensuite blanchi via des transactions internationales et des faits de corruption commis à l'étranger dont le produit est investi en France, notamment via l'acquisition de biens immobiliers (cf. cas O. encadre 3.18).
53. La France est exposée à un niveau élevé de terrorisme et de menace de FT, et a été la cible de plusieurs actes terroristes depuis 2015. Le groupe terroriste « EI » fait notamment peser une menace élevée et constante d'attentat sur le territoire national. La menace est également liée aux retours en France d'individus membres de groupes terroristes djihadistes depuis des zones de conflit. Les vecteurs du financement sont bien identifiés et ont peu évolué ces dernières années. Les

6 Les biens dits « mal acquis » désignent communément des biens acquis illégalement par des personnalités politiques étrangères ou par leurs proches, à la suite de faits de corruption, de détournements de fonds ou autres infractions économiques initialement commis dans leurs pays d'origine.

7 L'ANR (2019) inclue la corruption sous l'angle de la menace d'atteintes à la probité'. En plus de la corruption, celle-ci est utilisée pour désigner d'autres infractions voisines comme le trafic d'influence, la concussion, la prise illégale d'intérêts, le détournement de fonds publics, l'abus de biens sociaux et le favoritisme.

ressources collectées en France relèvent essentiellement du micro-financement (p.ex. détournement de prestations sociales, ressources issues de la délinquance de droit commun). Les flux dont bénéficient les djihadistes sur zones de combat reposent sur le financement via des réseaux de collecteurs de fonds, le recours à des modes de financement innovants (cartes prépayées, monnaies virtuelles) et dans une moindre mesure, l'utilisation du secteur associatif.

54. La transformation technologique du secteur financier en pleine effervescence et l'avènement de nouveaux produits pleinement numériques et des actifs virtuels a également créé de nouvelles vulnérabilités en France. La nature transfrontalière de ses nouveaux services et la digitalisation complète des relations d'affaires continue aussi de poser des défis en constante évolution, en particulier dans un contexte où le recours à ces nouveaux services se matérialise de plus en plus dans les affaires de BC et FT.

Évaluation des risques par le pays et identification des domaines présentant des risques plus élevés

55. La France a conclu son deuxième processus d'évaluation nationale des risques en septembre 2019 avec l'adoption de l'ANR. Les travaux de l'ANR ont été pilotés par le COLB. L'ANR s'appuie essentiellement sur les rapports produits par TRACFIN, les autorités de contrôle, les autorités judiciaires et les services d'enquête, ainsi que les analyses du Service d'information, de renseignement, et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée (SIRASCO).
56. L'ANR a été élaborée au sein du COLB de 2016 à 2019, à travers la constitution de neuf groupes de travail sur les menaces et vulnérabilités sectorielles et transversales. Les sources utilisées sont à la fois quantitatives (statistiques répressives, relatives aux déclarations de soupçons et informations détenues par TRACFIN, contrôles, questionnaires, etc.) et qualitatives (typologies, cas de BC ou FT, connaissance des superviseurs de leurs assujettis, rapports publics ou internes de TRACFIN, du SIRASCO et d'autres institutions non-étatiques). Une cotation des risques a été élaborée, tenant compte du niveau de menace, des vulnérabilités brutes et résiduelles après mesures d'atténuation. Les évaluateurs notent cependant que la considération de la vulnérabilité résiduelle dans la notation du risque n'est pas suffisamment détaillée, ce qui peut altérer l'interprétation des données (cf. para 87 et 88).
57. L'ANR – elle-même assez synthétique - a été déclinée de façon plus granulaire à travers des ASR ou de l'analyse géographique des risques sur l'OM (voir RI.1 pour une appréciation plus détaillée). Le degré de détail n'est pas le même pour toutes les ASR, certaines permettant aux autorités d'affiner leur compréhension des risques BC/FT (notamment les IF), d'autres n'entrant pas dans un degré de détail suffisant (cf. Q.E.3.2).
58. L'ANR et la majorité des ASR sont publiques. À part les OBNL, le secteur privé a été associé à l'élaboration de ces analyses. Des formations et une large campagne de sensibilisation ont accompagné la publication de ces analyses. Certaines ASR n'ont cependant pas été diffusées systématiquement, ce qui impacte en partie sur la compréhension des risques auprès de certaines EPNFD.

59. Dans leurs travaux préparatoires, les évaluateurs ont identifié plusieurs thèmes nécessitant une attention accrue. Pour ce faire, ils ont analysé les évaluations de la menace de BC et de FT présentées par les autorités françaises dans l'ANR et ont pris connaissance des informations disponibles sur l'environnement juridique et institutionnel et le contexte des risques de BC/FT en France, y compris les points de vulnérabilité potentielle.
60. Les sujets ci-dessous ont notamment fait l'objet d'une attention particulière lors de la visite sur place et sont reflétés dans l'analyse du rapport :
- *Compréhension des risques et mise en œuvre d'une approche coordonnée fondée sur les risques* dans un contexte de multiplicité de parties prenantes et d'un territoire juridictionnel vaste en métropole et en OM – notamment la qualité de l'identification et de l'analyse des risques et le niveau de compréhension de ces risques, y compris en France d'OM; l'alignement de la stratégie nationale LBC/FT sur les risques identifiés; et la cohérence des politiques sectorielles et activités opérationnelles des autorités compétentes et organismes d'autorégulation.
 - *Supervision d'un système financier (bancaire et des assurances) dominé par des grands groupes financiers et hautement interconnecté avec une forte présence à l'étranger* – notamment l'efficacité du contrôle - dans le cadre du passeport européen - des établissements d'un autre État membre de l'UE ou partie de l'accord de l'Espace économique européen (EEE)⁸ et des IF ayant un rayonnement international; et la coopération entre les autorités de contrôle au niveau national, UE/EEE et international.
 - *Vulnérabilités et transparence des personnes morales au regard du BC* – notamment la compréhension par les différentes parties prenantes des opportunités d'abus des personnes morales ; la réglementation et supervision des prestataires de services aux sociétés (en particulier les avocats et sociétés de domiciliation); l'accès aux informations sur les BE; les mesures prises pour assurer la transparence des sociétés et des associations ; et l'utilisation du renseignement financier pour identifier les abus des sociétés ayant une activité économique réelle.
 - *Répression du blanchiment des produits des crimes transfrontaliers et recouvrement des avoirs* – notamment les efforts de coopération nationale et internationale des autorités de poursuite et de TRACFIN ; l'efficacité des autorités judiciaires dans les poursuites à l'aune des défis imposés par la nature transfrontalière des crimes ; et l'efficacité des mesures de recouvrement des avoirs, notamment au niveau des

⁸ L'Espace économique européen est une union économique rassemblant les États de l'Union européenne et les pays membres de l'Association européenne de libre-échange – Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse. Les dispositions organisant le marché intérieur au sein de de l'UE sont applicables aux pays de l'AELE.

réponses aux demandes étrangères en matière de saisie et de confiscation.

- *Coordination du large éventail d'autorités chargées de l'enquête et des poursuites de BC et FT* – notamment le partage efficace des informations nécessaires dans un délai raisonnable ; l'efficacité de cette coordination et coopération en métropole et en OM; et l'adéquation et la répartition des ressources ainsi que leur alignement avec les risques identifiés par l'ANR.
- *Identification des nouvelles modalités de FT et action répressive* – notamment les moyens mis en place pour identifier ces modalités de financement ; la spécificité des enquêtes et des poursuites en matière de FT, y compris la coordination, l'échange d'information confidentielle et la rapidité des actions à coordonner au niveau national et international; les mesures visant à prévenir les menaces liées au secteur des OBNL; et le cadre juridique qui gouverne les mesures de gel de fonds liés à des organisations terroristes et leur mise en œuvre ;
- *Nouveaux produits financiers numériques et digitalisation des services financiers* – notamment les mesures réglementaires et de contrôle déjà prises par les autorités françaises ainsi que les méthodes d'enquêtes utilisées pour identifier et réprimer les crimes de BC commis via ce secteur.

Éléments d'importance spécifique (matérialité)

61. La France est une des économies les plus importantes au monde, avec un produit intérieur brut (PIB) 2021 prévu de 3 000 milliards de dollars, soit la septième économie en termes de PIB. Les autorités indiquent également que l'activité a bien résisté à la crise sanitaire liée au COVID-19: la croissance de 2021 dépassera les 6% après le recul de -8% en 2020 au cœur de la crise. L'activité à l'issue du 3ème trimestre 2021 a retrouvé son niveau d'avant-crise.
62. L'économie française est largement influencée par les principes de libre concurrence et circulation des marchandises et des capitaux en vigueur au sein de l'UE, ainsi que l'usage d'une monnaie unique - l'euro - 2ème monnaie de réserve la plus importante au monde. L'économie est dominée par les services (plus de 76%) - avec trois principales activités économiques (par ordre d'importance) : les services marchands, les industries manufacturières et extractives et la construction. Les principaux partenaires économiques sont des pays membres de l'UE (Allemagne, Espagne, Italie, Belgique) ainsi que les États-Unis.
63. Avec un système financier dominé par de grands groupes financiers, et notamment quatre banques d'importance systémique mondiale, la France est un acteur majeur de l'économie mondiale. C'est un secteur caractérisé par une forte activité internationale, avec plus de 40% du produit net bancaire réalisé à l'étranger. Dans l'économie française, les actifs combinés des six plus grands groupes représentent EUR 7 011 Mds (2019) - soit 81 % du total du secteur bancaire (EUR 8 671 Mds) ou 298% du PIB (EUR 2 355 Mds) de la France en 2019.

64. Le secteur financier français est aussi caractérisé par le principe de reconnaissance mutuelle permettant à des établissements d'un autre État membre de l'UE ou partie à l'accord sur l'EEE, à s'établir ou exercer leurs activités en France. Les banques étrangères représentent 4,2% du total d'actif dans le total du secteur bancaire (5% avec les succursales).
65. Les grands groupes financiers français offrent également une vaste gamme de services comprenant les assurances et la gestion d'actifs (avec notamment un grand gestionnaire d'actifs international). Le secteur des assurances, le plus important de l'UE, et celui des marchés financiers, sont en forte progression et détiennent aussi d'importants volumes d'actifs à l'étranger.
66. La France a 27 PSAV enregistrés au dernier jour de la visite sur place, représentant un volume total de transactions de EUR 204 M.

Éléments structurels

67. La France dispose de tous les éléments structurels nécessaires à la mise en place d'un régime efficace de prévention et de LBC/FT. Le dispositif LBC/FT repose sur un cadre juridique défini tant au niveau national qu'au niveau européen.
68. La France est un pays stable sur le plan politique, caractérisé par un exécutif fort, par une stabilité gouvernementale. La France est aussi dotée d'institutions stables, qui sont tenues de rendre des comptes, et d'un système judiciaire compétent et indépendant, bien que des limitations, dans les moyens dont il dispose, ont été récemment notées⁹ (manque de ressources humaines et budgétaires). Elle bénéficie d'un engagement de haut niveau sur le traitement des questions de LBC/FT, notamment depuis la création en 2010 du COLB.

Encadré 1.1 – l'Outre-mer (OM) français

General

L'unité et l'indivisibilité de la France constituent un principe politico-juridique intangible et fondateur, établi par l'article 1er de la Constitution. À ce titre, l'OM fait partie intégrante du territoire national - au plan territorial, juridique ou politique - et ce quels que soient les spécificités de leurs modes d'organisation administrative. Les spécificités de mise en œuvre qui existent sont strictement encadrées par la Constitution (articles 73 et 74). Ces spécificités existent d'ailleurs au même titre que celles d'autres territoires métropolitains : p.ex. la Corse, Lyon ou Marseille (villes à statut spécial) ou de Paris, qui depuis janvier 2019 est une collectivité territoriale à statut unique. Comme dans tout département ou région de métropole, le Préfet ou le Haut-commissaire de la République y assure la représentation de l'État et le contrôle de la légalité.

La Constitution prévoit ainsi les territoires d'OM suivants:

9 Rapport de la commission d'enquête parlementaire sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire (sept 2020) www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cejustice/l15b3296_rapport-enquete

Tableau 1.1 - Organisation statutaire de l'outre-mer français et les particularismes existants

Statut	Territoires	Régime législatif	Particularités
DROM (Départements et régions d'OM) <i>art. 72 et 73 de la Constitution</i>	Guadeloupe (390k hab.) Guyane (269k hab.) Martinique (373k hab.) La Réunion (864k hab.)	Identité ou assimilation législative	À l'exception de Mayotte, ce sont à la fois des départements et des régions d'OM. Ils ont les mêmes statuts que les départements et les régions en métropole. Les DROM sont soumis aux lois françaises, avec la possibilité d'avoir recours à certains assouplissements compte tenu de leur position géographique. Ils sont soumis au droit communautaire de l'UE (application directe des règlements européens et mise en œuvre des directives dès la publication au journal officiel du texte de transposition) Les DROM + <i>Saint-Martin</i> sont considérés comme des régions ultrapériphériques, et de ce fait font partie de l'UE, à l'inverse des COM.
	Mayotte (257k hab.)		
Collectivités d'OM (COM) <i>Art. 74 de la Constitution</i>	- Saint-Barthélemy (10k hab.) - Saint-Martin (35k hab.)	Identité ou assimilation législative avec des exceptions	Ces entités ont un pouvoir réglementaire propre pour l'exercice de leurs compétences administratives, notamment avec une assemblée délibérante propre. Leur statut est spécifiquement fixé par une loi organique qui précise leurs compétences et les conditions d'applicabilité des lois et règlements de métropole. À l'exception de <i>Saint-Martin</i> , qui est une région ultra-périphérique, ces COM ne sont pas soumises au droit communautaire. Ces territoires sont considérés par l'UE comme des <i>pays et territoires d'OM</i> (PTOM) ¹⁰
	-Saint-Pierre-et—Miquelon (6k hab.)	Identité législative avec des exceptions relevant de la spécialité législative	
	-Wallis-et-Futuna (12k hab.) - Polynésie française (276k hab.)	Spécialité législative	Les COM bénéficient d'une plus grande autonomie que les DROM. La Polynésie est la COM la plus indépendante et possède son propre drapeau.
<i>Collectivité sui generis</i>	-Terres Australes et - Antarctiques Françaises (non habitées) - Nouvelle-Calédonie (271k hab.)	Spécialité législative	La Nouvelle-Calédonie bénéficie d'une certaine autonomie politique et peut voter ses propres lois. Les électeurs de Nouvelle-Calédonie se sont prononcés pour la troisième fois en décembre 2021 pour le maintien dans la France lors du référendum sur son indépendance. Ces collectivités ne sont pas soumises au droit communautaire.

10 Les PTOM sont des dépendances et territoires d'OM des États membres de l'UE, qui ne font toutefois pas partie intégrante de l'UE elle-même. Leurs statuts et les relations qu'ils entretiennent avec l'Union sont régis au cas par cas dans le traité sur l'Union européenne. Leur autonomie et les dépend également des relations qu'ils entretiennent avec les pays auxquels ils sont liés.

OM et application des dispositions LBC/ FT

Comme lors de sa précédente évaluation mutuelle par le GAFI en 2010-2011, l'équipe d'évaluation s'est penchée sur la conformité d'OM aux standards du GAFI. À l'exception de quelques particularismes très spécifiques, le dispositif LBC/FT s'applique de manière identique en OM comme en métropole. C'est en particulier le cas pour le volet répressif, le Code Pénal (CP) s'appliquant partout sans exception. Les spécificités OM en matière LBC/FT - quand elles existent - sont clairement détaillées dans le rapport. C'est le cas par exemple pour certains contrôles de supervision. Ainsi, certaines EPNFD dans les collectivités du Pacifique (experts comptables, notaires, etc.) sont règlementées selon des dispositions applicables localement (cf. détail dans RI.3 et R.28). À Wallis-et-Futuna, les biens et droits immobiliers y sont régis par la coutume¹¹ (droit coutumier des saisies immobilières).

L'OM fait partie des sujets ayant fait l'objet d'une attention particulière lors de la visite sur place- notamment sur la compréhension des risques BC/FT relatifs à l'OM et l'efficacité de la coordination et coopération en matière répressive en métropole et en OM. Il est important de noter cependant qu'une sélection s'est faite dans le choix des entretiens de la visite sur place, l'équipe étant dans l'impossibilité matérielle de se rendre en OM, mais aussi en prenant en compte la matérialité de ces territoires et la vaste diversité d'autorités compétentes et des assujettis aux obligations LBC/FT (cf. cadre institutionnel – section 1.4.2

OM et matérialité

L'OM présente une réelle diversité géographique et démographique. Leur poids total demeure cependant assez réduit en termes:

- Démographique : 4,07 % de la population française totale (près de 6000 habitants à Saint Pierre et Miquelon, 850 000 habitants à la Réunion)
- Économique : 2,49 % du PIB français. Le PIB par habitant est inférieur à celui de la métropole dans une proportion : approx. 30% pour Martinique/Guadeloupe, approx. 70% pour Mayotte/W&F.¹² L'économie dépend très largement de celle de la métropole : 50 % à 60 % des échanges extérieurs des DROM ont lieu avec la métropole. L'agriculture, le tourisme et le bâtiment y sont les trois principaux secteurs des économies.
- Financier : 1 % des actifs financiers et part marginale des actifs des non-résidents. Les OM représentent aussi 0,55 % (EUR 53,4 Mds) du total de bilan des activités

OM et risques BC/FT

Le profil risque de l'OM est marqué par l'éloignement géographique avec la métropole ainsi que des vulnérabilités bien spécifiques comme : l'utilisation plus développée des espèces découlant d'une bancarisation bien moins importante, l'existence de régimes fiscaux dérogatoires et l'inscription de certains territoires dans des flux transfrontaliers. Il en ressort que l'OM présente une réelle diversité en termes d'exposition aux risques BC et de phénomènes criminogènes spécifiques. Ces risques BC sont présents en métropole comme en OM, avec

¹¹ Loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer.

¹² www.vie-publique.fr/eclairage/19624-outre-mer-inegalites-et-retards-de-developpement (données mars 2016)

cependant une différence notable en termes de volumes de produit illicites susceptibles d'être blanchis (cf. tableau 1.2).

- Zone Caraïbes/Antilles (Saint Martin, Saint Barthélemy, La Martinique, Guadeloupe et la Guyane) : les risques BC relèvent principalement du trafic de stupéfiants ou d'infractions économiques et financières. La menace provient essentiellement de la proximité de ces territoires avec l'Amérique du Sud, zone mondiale de production de cocaïne. Cela fait des Antilles Françaises et de la Guyane des zones de transit importantes vers la métropole (voir cas BC sous RI7). Ce sont aussi des zones de consommation locale (crack, cocaïne et cannabis). Le produit des infractions telles que vols, escroqueries et abus de biens sociaux reste difficile à évaluer, car très souvent les fonds sont virés sur des comptes bancaires de la sous-région, avec lesquels la coopération internationale formelle est difficile à établir.
- Zone Pacifique (la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française) : La Polynésie se trouve sur la route de certains trafics approvisionnant l'Australie et l'Asie du sud-est, notamment la cocaïne provenant d'Amérique du sud ou les dérivés de métamphétamines ('ice') en provenance des États-Unis. Ces territoires sont aussi exposés aux escroqueries et infractions économiques et financières.
- Zone Océan Indien (la Réunion, Mayotte) : Le trafic de stupéfiants s'articule autour de Madagascar qui semble s'être imposée comme une plaque tournante majeure des trafics de produits stupéfiants (cannabis, LSD, crack) . Par ailleurs, les autorités françaises réalisent régulièrement d'importantes saisies d'héroïne - produite en Afghanistan et arrivant en bateau ou en avion – au large du Mozambique. Le blanchiment découle aussi d'autres infractions, telles que le travail dissimulé, la fraude fiscale ou atteintes à la probité commises localement

Table 0.1. Examples of financial volumes in ML cases in overseas France and Metropolitan France

	DROM/COM	Metropolitan France
Laundering of drug trafficking	12 procedures in 2018 <ul style="list-style-type: none"> • 200 case / Amount laundered: EUR 210,000 • OM-E case / Amount laundered: EUR 10,000 	224 procedures in 2018 <ul style="list-style-type: none"> • RETROVIRUS case - Amount laundered: EUR 230 million • KOURI case - Amount laundered: EUR 400 million
Laundering of tax fraud	25 procedures in 2018 <ul style="list-style-type: none"> • OM -P case / Amount laundered: EUR 40,000 	413 procedures in 2018 <ul style="list-style-type: none"> • U case - Amount laundered: EUR 4.7 billion
ML of corruption	<ul style="list-style-type: none"> • Le Superbe (PNF) case / Amount laundered: EUR 1.5 million 	<ul style="list-style-type: none"> • Case: Raymond father and son - Amount laundered: EUR 40 million
ML of integrity offences (misuse of corporate funds, favouritism, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> • LT case / Amount laundered: EUR 1 million 	<ul style="list-style-type: none"> • O case: Seizure and confiscation of EUR 150 million, • Gibraltar case: Confiscation of EUR 90 million • A case (corruption of foreign public agents) /Proceeds from the offence: EUR 1 billion

L'analyse géographique des risques de 2021 note que le risque de FT en OM est très limité, aucune typologie spécifique de FT n'ayant été identifiée.

Les services d'enquêtes et autorités de poursuite spécialisés en matière antiterroristes sont compétents et se coordonnent comme en métropole

Autres éléments de contexte

69. La France dispose d'un cadre juridique de LBC/FT solide et sophistiqué, qui depuis 2011 a fait l'objet de nombreuses réformes et améliorations. Ce dispositif LBC/FT repose sur un cadre juridique défini tant au niveau national qu'au niveau européen. Faisant suite à de grandes affaires de BC, la France s'est dotée d'un arsenal répressif permettant d'améliorer la poursuite pénale et la condamnation pour BC, notamment la création du PNF. De même, la spécialisation de la justice antiterroriste a abouti en 2019 à la création du PNAT.
70. La France a également fait de la lutte contre la corruption une priorité et dispose d'un cadre juridique solide grâce à la loi de 2016 sur la transparence, l'action contre la corruption et la modernisation de la vie économique, appelée « Sapin II ». Consciente du risque de corruption auquel le pays est exposé, la France a également conduit des réformes importantes, ayant abouti notamment à la création de l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI), du PNF et de l'Agence française anti-corruption (AFA) (voir section *Le cadre institutionnel*). Dans sa nouvelle stratégie de lutte contre la corruption de juin 2021¹³, la France en fait également un axe central de son action au plan international. L'évaluation au titre de l'examen de sa mise en œuvre de la

¹³ Stratégie anticorruption de la France dans son action de coopération 2021-2030 http://www.justice.gouv.fr/art_pix/Strategie_anticorruption_France.pdf

Convention anti-corruption de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (en phase 4) est également en cours.

71. L'exclusion financière n'est pas un problème répandu en France. Le taux de bancarisation est très élevé, avec moins de 1% de la population n'ayant pas accès aux services bancaires. Ce phénomène semble cependant plus marqué en OM, notamment pour les personnes en situation de précarité financière, où le recours aux espèces reste largement répandu en vertu de sa facilité et de sa gratuité. Conscients de cette problématique, les pouvoirs publics français ont mis en place ces dernières années des outils spécifiques s'adressant aux personnes financièrement fragiles, notamment en OM.
72. La France dispose d'importants liens socio-économiques dans plusieurs régions hors-UE. Elle est ainsi liée par des accords de coopération monétaire avec trois zones monétaires africaines : l'Union économique et monétaire Ouest-africaine (UEMOA), la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC) et l'Union des Comores¹⁴. Ces 15 pays de la Zone Franc bénéficient notamment des garanties du Trésor français (p.ex. la parité fixe des monnaies avec l'euro et leur convertibilité illimitée). La réforme de la coopération monétaire en zone UEMOA de décembre 2019 conserve ces garanties, mais supprime l'obligation de centralisation des réserves de change (qui s'élevaient précédemment à 50%) sur le compte d'opérations au Trésor français. Cette obligation de centralisation des réserves de change existe toujours pour la zone CEMAC et les Comores.
73. Avec une immigration représentant 6,83 millions de personnes en 2020 (représentant approx. 10% de la population totale¹⁵), la France se classe au 5^{ème} rang mondial pour le nombre d'immigrés, 2^{ème} rang de l'UE (derrière l'Allemagne). Par ailleurs, avec l'amplification du conflit syrien et des flux migratoires en provenance d'Afrique¹⁶, la France a aussi connu depuis 2015 une hausse du nombre de demandes d'asile. Ainsi en 2019, la France enregistrait 20 % du total des premières demandes d'asile dans l'UE¹⁷. La participation à l'activité économique du pays de ces flux migratoires a pour corollaire le transfert de fonds importants (et croissant) vers les pays d'origine. Ainsi, alors même que le nombre de migrants dans le monde a baissé en 2021, la Banque mondiale note que les transferts de fonds vers la région Moyen-Orient et Afrique du Nord ont augmenté d'environ 9,7 % en 2021 (approx. 62 milliards de dollars), grâce notamment aux flux sortant de France et d'Espagne¹⁸.

¹⁴. L'UEMOA regroupe huit Etats membres: le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo; la CEMAC regroupe six pays: le Cameroun, la Centrafrique, le Congo, le Gabon, la Guinée Equatoriale et le Tchad.

¹⁵ www.insee.fr/fr/statistiques/3633212#tableau-Fcontinent_radio2

¹⁶ Les flux viennent essentiellement de Syrie, Irak, Libye, Corne de l'Afrique (Érythrée, Somalie), Maroc, Afghanistan, Soudan, Turquie, et Kosovo. En 2020, en tête des demandeurs d'asile: Afghanistan, Bangladesh, Pakistan, et Guinée.

¹⁷ Données de l'OFPRA et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)

¹⁸ www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2021/11/17/remittance-flows-register-robust-7-3-percent-growth-in-2021

Stratégie de LBC/FT

74. La France – un des pays à l’origine de la création du GAFI en 1989 – a fait de la LBC/FT une de ses priorités depuis longtemps. Au regard de la menace d’attentats depuis 2015, la France a notamment fait de la lutte contre le terrorisme – et son financement – l’une de ses priorités majeures.
75. Avant l’adoption en mars 2021 d’un plan d’action interministériel LBC/FT/PF, les politiques LBC/FT étaient plutôt reflétées au travers de plans d’action sectoriels. Il s’agit notamment des plans d’actions nationaux adoptés en 2019-2020 dédiés aux principales menaces¹⁹ (p.ex. stupéfiants, vols et escroqueries, trafic d’êtres humains et atteinte à la probité), qui contiennent certaines mesures ciblant spécifiquement le BC. Le plan interministériel de mars 2021 – développé au sein du COLB – identifie les priorités nationales à mettre en œuvre. Ces dernières concernent, en particulier, le renforcement de l’action de supervision et la transparence financière (surtout pour les personnes morales). Les autres priorités visent le renforcement de la détection et la poursuite du BC/FT, les mesures pour entraver l’accès des terroristes au système financier et la coordination de la politique nationale.

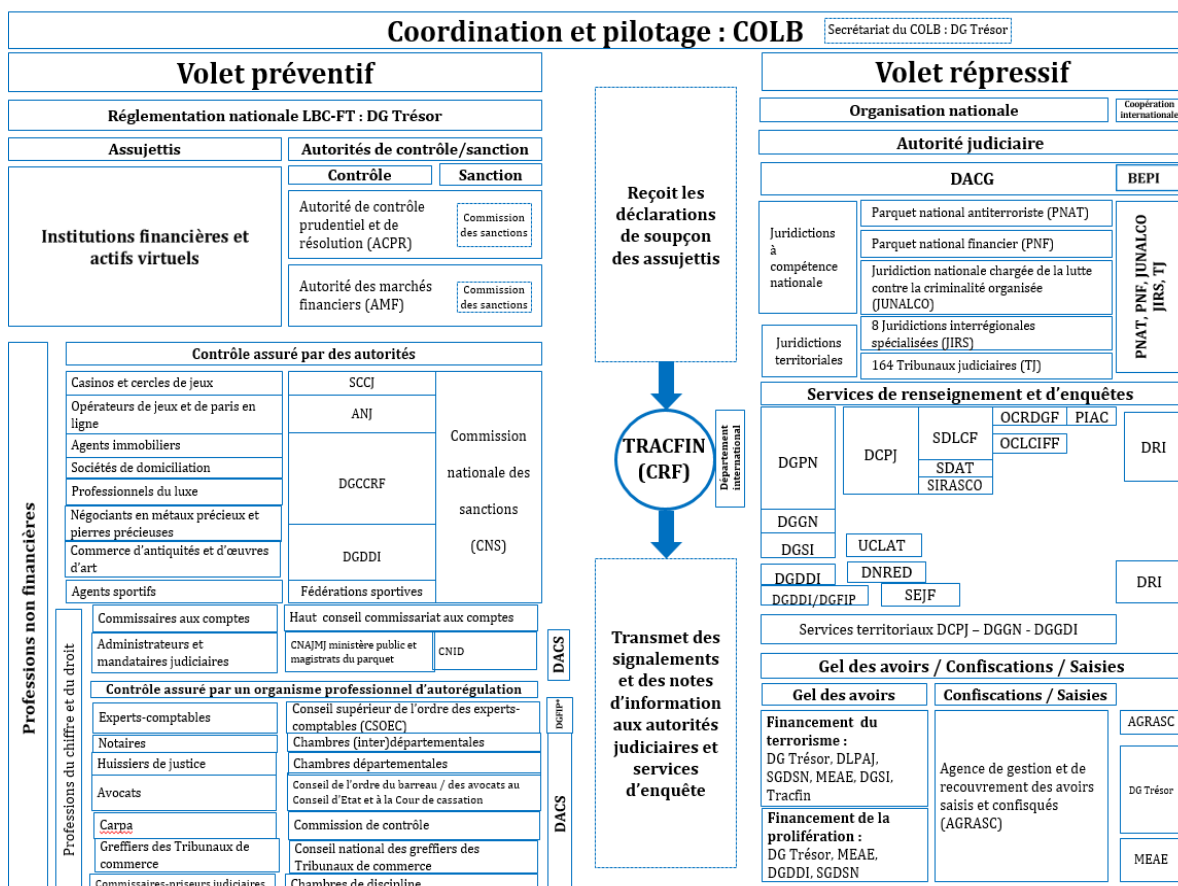
Le cadre institutionnel

76. La France applique le principe de la hiérarchie des normes. Au sommet de cet édifice se trouve le bloc de constitutionnalité (notamment la Constitution de 1958, son Préambule et la Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen de 1789), puis du bloc de conventionalité (c.-à-d. les engagements internationaux de la France – traités et conventions), du bloc de légalité (c.-à-d. lois, ordonnances), des principes généraux du droit (c.-à-d. règles non écrites de portée générale) et des règlements (c.-à-d. décret en Conseil d’État, décret, arrêté). A la base de cette pyramide figurent les actes administratifs (c.-à-d. circulaire, directives). Cet ordonnancement juridique s’impose à l’ensemble des personnes juridiques.
77. La France rassemble un grand nombre d’autorités compétentes et spécialisées en matière BC/FT et FP (cf. schéma ci-dessous) :
 - **Conseil d’orientation de la LBC/FT** (COLB) assure la coordination d’ensemble du dispositif LBC/FT de la France, en réunissant l’ensemble des services de l’État compétents et des autorités de contrôle et de sanction des assujettis.
 - **Direction générale du Trésor** (DGT) est responsable de i) réglementation nationale applicable en matière de LBC/FT sur le volet préventif (elle assure notamment le secrétariat du COLB); ii) participation à la négociation des standards au niveau européen et international; iii) prise des mesures de gels des avoirs nationales; et iv) mise en œuvre des mesures restrictives décidées par les Nations Unies, l’UE ou les désignations nationales de SFC.

¹⁹. www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-dossiers/Plan-national-de-lutte-contre-les-stupefiants
www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/wp-content/uploads/2019/10/2e-Plan-action-traite-etes-humains.pdf
www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Plan%20national%20pluriannuel%202020-2022.pdf
www.jura.gouv.fr/Politiques-publiques/Securite/Securite-publique/Prevention-de-la-delinquance/Plan-national-de-lutte-contre-les-vols-et-les-trafics-lies-aux-vehicules

- **TRACFIN** est depuis 1990 la CRF de la France. Elle assure la jonction entre les volets préventif et répressif du dispositif LBC/FT. Ses missions sont définies au CMF (en particulier à l’art. L.561-23).
- **SIRASCO** (Service d’information, de renseignement et d’analyse stratégique sur la criminalité organisée), crée en 2009, est le service de renseignement criminel de la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) avec pour mission d’établir un état de la menace constituée par les groupes criminels organisés, français ou étrangers, sur le territoire national.
- Le **Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale** (SGDSN) assure, entre autres, la coordination interministérielle relative à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive (ADM) et son financement. Il réunit l’ensemble des services impliqués dans l’identification des cibles (services de renseignements/Ministère de l’Europe et des affaires étrangères (MEAE)) et dans l’instruction et la mise en œuvre des mesures nationales et européennes de gel des avoirs (DGT/Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)/MEAE).

Schéma présentant l’organisation du dispositif de LBC/FT



Supervision

78. Le secteur financier se répartit en deux groupes d'institutions, celles placées sous le contrôle de **L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution** (ACPR) - qui concentre la majeure partie du secteur financier assujetti - et de **L'Autorité des marchés financiers** (AMF) (voir tableau 1.1).
79. La supervision de certains secteurs non financiers se fait notamment par :
- **Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes** (DGCCRF) : autorité de contrôle des agents immobiliers, sociétés de domiciliation, professionnels du luxe (y compris certains négociants en métaux précieux et en pierres précieuses) ;
 - **Direction générale des douanes et droits indirects** (DGDDI) : autorité de contrôle depuis 2016 des « personnes se livrant habituellement au commerce d'antiquités et d'œuvres d'art ».²⁰.
 - Le **Service Central des Courses et Jeux (SCCJ)** – de la DCPJ (Intérieur) - assure le contrôle des obligations LBC/FT des opérateurs de jeux (casinos et clubs de jeux) ; tandis que **l'Autorité nationale des jeux** (ANJ) - s'assure de ce respect par les jeux en ligne.
 - En matière LBC/FT, les commissaires aux comptes sont régulés par une autorité indépendante, le **Haut Conseil du Commissariat aux comptes** (H3C) ; tandis les administrateurs et mandataires judiciaires le sont par le **Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires** (CNAJM). Les professionnels du droit et des chiffres sont régulés par les **organismes d'autorégulation** suivants (cf. tableau 1.2 ci-dessus):
 - L'Ordre des experts-comptables;
 - Les chambres des notaires;
 - Les chambres régionales des huissiers de justice;
 - Le chambre de discipline des commissaires-priseurs judiciaires;
 - Le conseil de l'ordre du barreau;
 - La commission de contrôle des Caisses autonomes des règlements pécuniaires des avocats (CARPA)
80. La **Commission nationale des sanctions** (CNS), instituée par la loi auprès du ministre de l'Economie, est une institution indépendante chargée de sanctionner les manquements commis par certains professionnels (les agents immobiliers, les sociétés de domiciliation et les casinos, cercles de jeux et opérateurs de jeux en ligne), en ne respectant pas leurs obligations en matière de LBC/FT.

²⁰ Prochainement la DGDDI sera aussi compétente pour l'ensemble du secteur de l'art

Enquêtes et poursuites

81. La **Direction des Affaires criminelles et des Grâces** (DACG), du ministère de la Justice, élabore les dispositions normatives en matière de LBC/FT sur le volet répressif et fixe les orientations de politiques pénales destinées à assurer la cohérence de l'action répressive. Elle s'appuie sur le soutien du *bureau de lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et blanchiment*, le *bureau du droit économique, financier et social, de l'environnement et de la santé publique* compétent en matière de blanchiment d'infractions économiques et financières et de saisie et confiscation, et le *bureau de l'entraide pénale et internationale* (BEPI) en charge de la coopération judiciaire internationale et des demandes d'extradition.
82. Le **Ministère de l'Intérieur** abrite deux Directions générales jouant un rôle crucial en matière d'enquêtes BC, à savoir la:
- **Direction générale de la police nationale** (DGPN) dont la DCPJ est au centre du dispositif LBC, qui s'articule principalement autour de deux *offices centraux* à compétence nationale de la *sous-direction de la lutte contre la criminalité financière*:
 - *Office Central de la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF)*; est en charge notamment de la lutte contre les escroqueries transnationales; les fraudes aux intérêts financiers de l'UE, la LBC/FT et le BC de la corruption et du détournement de fonds publics étrangers « *biens mal acquis* ». S'y trouve aussi la plate-forme d'identification des avoirs criminels (PIAC) et la brigade d'intervention financière nationale; et
 - *Office central de la lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFF)*, créé en 2013, composé de la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) et de la brigade nationale de lutte contre la corruption et la criminalité financière (BNLCCF). Il est en charge de la lutte contre certaines infractions complexes relevant du droit pénal des affaires, les fraudes fiscales complexes et les atteintes à la probité et aux règles sur le financement de la vie politique. Il traite également du blanchiment de ces infractions.
 - **Direction générale de la gendarmerie nationale** (DGGN), qui joue un rôle majeur dans la LBC (et aussi LFT) notamment avec la présence de huit *commandements de la gendarmerie d'outre-mer* formés à la lutte contre la délinquance économique et financière.
83. Les **douanes** – rattachées au Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance - contrôlent les flux physiques illicites (de sommes, titres ou valeurs) entrants et sortants au titre du manquement à l'obligation déclarative. Le **service d'enquêtes judiciaires des finances** (SEJF) - rattaché conjointement à la DGDDI et au directeur général des finances publiques (DGFIP) - remplace depuis 2019 l'ancien service national de douane judiciaire. Il s'agit d'un service mixte douanier et fiscal de police judiciaire à compétence nationale, notamment en charge de la lutte contre certaines infractions d'escroqueries transnationales à la TVA, certaines fraudes fiscales complexes et le blanchiment de ces infractions.

84. La DGDDI compte aussi un autre service à compétence nationale capable de mener des enquêtes financières administratives - **la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED)** - spécialisée dans le renseignement et les enquêtes douanières. Elle conduit aussi des enquêtes sur des fraudes douanières, infractions sous-jacentes au blanchiment comme fraude à la TVA notamment. Son groupe spécialisé dans la lutte contre les circuits financiers clandestins mène des opérations d'identification, entrave et démantèlement de groupes spécialisés dans la criminalité financière, en particulier les réseaux de collecteurs.
85. La poursuite du BC repose sur la spécialisation des magistrats des services spécialisés tels que :
- Les **juridictions inter-régionales spécialisées (JIRS)**, en charges de l'enquête, la **poursuite**, l'instruction et le jugement des affaires complexes de criminalité organisée et de **criminalité** économique et financière ;
 - Depuis 2019, la **juridiction nationale chargée de la lutte contre la criminalité organisée (JUNALCO)** est compétente pour l'enquête, la poursuite, l'instruction et le jugement des affaires d'une très grande complexité en matière de criminalité organisée et de délinquance financière.
 - Depuis 2013, le **Parquet National Financier (PNF)** est compétent sur l'ensemble du territoire national pour la conduite des investigations très complexes en matière de blanchiment d'infractions économiques et financières de grande ampleur (corruption, fraude fiscale, fraude à la TVA).
86. En matière de FT, la répression du terrorisme est centralisée au niveau national au Tribunal judiciaire de Paris, et confiée à des magistrats spécialisés du parquet, des services d'instruction et des formations de jugement. Depuis 2019, le **Parquet national antiterroriste (PNAT)**, dirigé par le procureur de la République antiterroriste, est responsable de la poursuite au niveau national des actes terroristes, dont les infractions de blanchiment lorsqu'elles sont en lien avec une entreprise terroriste et celles de FT. Les enquêtes FT peuvent être conduites par plusieurs services spécialisés tels que:
- le département judiciaire de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) du ministère de l'intérieur;
 - la **sous-direction anti-terroriste (SDAT)** de la **DCPJ** - compétente en matière de prévention et répression du terrorisme y compris dans ses aspects financiers ;
 - la **section anti-terroriste** de la brigade criminelle de la préfecture de police de Paris;
 - L'unité dédiée de l'OCRGDF (*cf. supra*).
87. L'**agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC)** est depuis 2010 responsable du support et de l'encadrement des procédures de saisie et de confiscation en matière pénale.

Institutions financières et Entreprises, professions non financières désignées (EPNFD) et prestataires de services d'actifs virtuels (PSAV)

88. Les évaluateurs ont classé les secteurs des IF et EPNFD sur la base de leur importance relative en France (voir détails dans le Tableau 1.1), compte tenu de leur matérialité respective et de leur exposition aux risques de BC/FT. Les évaluateurs ont utilisé cette catégorisation pour éclairer leurs conclusions, en pondérant les points positifs et négatifs de la mise en œuvre du dispositif LBC/FT plus fortement pour les secteurs de très grande importance que pour les secteurs de faible importance. Cette approche s'applique tout au long du rapport, mais est plus évidente au chapitre 6 concernant le RI.3 et au chapitre 5 sur le RI.4.

Tableau 1.3. Institutions financières et entreprises et professions non-financières désignées

	Nombre d'entités en 2020	Bilan/encours/émission 2020 (EUR)	Autorités d'agrément/ enregistrement et de contrôle	Autorités de sanctions
Institutions financières				
Établissements de crédit (EC)	391 <i>dont 72 libre établissement et 18 succursales étrangères dont 11 groupes qualifiés d'importance significative et 4 d'importance systémique mondiale</i>	9 910 Md bilan	Agrément par la Banque centrale européenne (BCE) sur avis de l'ACPR Contrôle par ACPR	ACPR/BCE
Sociétés de financement (SF)	156	196 Md bilan	ACPR	ACPR
Entreprises d'investissement	149 <i>dont 56 libre établissement</i>	374,7 Md bilan	ACPR (après avis AMF pour certains agréments)	
Établissements de paiement (EP)	60 <i>dont 16 libre établissement</i>	4 Md bilan <i>(50 Md de transaction)</i>	ACPR (après avis de Banque de France pour agrément)	
Établissement de monnaie électronique (EME)	22 <i>dont 7 libre établissement</i>	1.12 Md d'émission 17.9 M d'opérations	ACPR (après avis Banque de France pour agrément)	
Changeurs manuels	194	1.6 Mds <i>Vente + achat (2018)</i>	ACPR	
Assurance-vie et mixte	278 <i>dont 11 libre établissement (+7000 courtiers)</i>	171.5 Md dont 5.5 Md de primes collectées à l'étranger	ACPR (enregistrement ORIAS pour courtiers)	
Intermédiaires en opérations bancaires et services de paiement (IOBPS)	114	50 M	ORIAS – immatriculation ACPR – contrôle	
Conseiller(e)s en investissement financier (CIF)	5617	6.6 Md (flux) 42 Md suivis (stock)	ORIAS – enregistrement AMF et associations professionnelles – contrôle	AMF
Sociétés de gestion de portefeuille (SGP)	680	4 922 Md encours	AMF	AMF
Dépositaires centraux	2		AMF	AMF
Intermédiaires en financement participatif (IFP)/ Conseiller(e)s en investissement participatif (CIP)	140 - IFP 58 - CIP	0.94 Md collectés (IFP) 0.675 Md collectés (CIP)	ORIAS – enregistrement ACPR – contrôle IFP AMF – contrôle CIP	ACPR – IFP AMF – CIP

20 | CHAPITRE 1: RISQUES ET CONTEXTE EN MATIÈRE DE BC/FT

1	Prestataires de services en actifs virtuels (PSAV)				
	PSAV	27	204 M	AMF – enregistrement (sur avis ACPR) ACPR – contrôle	ACPR
	Entreprises et professions non-financières désignées				
	Casinos	202 casinos classiques	1,84 Md de produit brut	SCCJ	CNS
		8 clubs de jeux		SCCJ	
		13 opérateurs en ligne	1,74 Md chiffres d'affaires	ANJ	
	Agent(e)s immobiliers	42 040	1,024 M logements anciens vendus	Chambre de commerce et d'industrie – carte professionnelle agent(e)s immobiliers	
	Sociétés de domiciliation	3000	62 216 clients	Préfecture – agrément sociétés de domiciliation	
	Négociants en métaux et pierres précieuses (NM3P)	5160 points de vente (en 2017), toutes gammes de produits et tous types d'établissements confondus, y compris la bijouterie fantaisie et les horlogeries-bijouteries indépendantes	Chiffre d'affaires global d'environ 4,8 Mds en 2020	Pas d'agrément – NM3P DGCCRF – contrôles tous secteurs (professionnels du luxe) Douanes – contrôles (NM3P à l'entrée du territoire et en circulation)	
	Professions des chiffres et du droit	Avocat(e)s	70 073	2 176 718 mouvements financiers traités par CARPA	
Notaires		15 900	4,65 M d'actes, dont 1,024 M vente de logements anciens	Chambres (inter)départementale / Conseil supérieur du notariat (CSN)	
Expert(e)s comptables		20 283	2 M d'entreprises clients	Ordres des experts-comptables	
Commissaires aux comptes		17 984	226 616 mandats	H3C	
Autres professions (administrateurs judiciaires, mandataires judiciaires, commissaires-priseurs, huissiers de justice)		151 administrateurs judiciaires; 304 mandataires judiciaires; 3,024 huissiers de justice ou associés; 797 bureaux d'huissiers	28 171 procédures collectives (dont 6 719 ont abouti à un redressement judiciaire, 20 668 à une liquidation judiciaire directe et 24 908 dossiers insolvables). Chiffre d'affaires total de la profession : 400 millions.	Conseil national / Chambres de discipline / Chambres départementale / Commission nationale indépendante	

Très grande importance:

89. **Établissements de crédit (EC) et succursales d'EC de pays tiers:** Les EC représentent le secteur le plus important autant en nombre d'entités (391 dont 72 en libre établissement et 18 succursales de pays tiers à l'UE/EEE) qu'en total bilan (EUR 9 910 milliards en 2020). Ces établissements offrent des services bancaires comme l'octroi de crédit et la collecte de dépôts (45% provenant de contreparties étrangères) ou fonds remboursables du public ainsi que des moyens de paiements. Une quarantaine de banques offrent aussi des services de correspondance bancaire. Ce secteur est caractérisé par la prépondérance de 7 grands groupes financiers ayant un rayonnement international important²¹. Dans le cadre de cette évaluation, ce secteur est considéré comme très important étant donné son ampleur, sa nature transnationale et son exposition à un nombre de services identifiés comme à risques élevés ou modérés dans l'ANR/ASR.
90. **Notaires :** Le notaire est un juriste investi d'une mission d'autorité publique qui prépare des contrats sous la forme authentique pour le compte de ses clients. Il exerce ses fonctions dans un cadre de droit privé. Ils interviennent dans l'ensemble des domaines juridique et fiscal (famille, succession, entreprise, immobilier). Ils sont particulièrement impliqués dans les transactions immobilières, celles-ci nécessitant obligatoirement le recours à ces derniers. Ils peuvent aussi être impliqués dans les cessions de parts de sociétés civiles immobilières (SCI), un type de personnes morales identifié à risque dans l'ANR. Étant donné notamment leur implication dans le secteur immobilier, considéré à haut risque par les évaluateurs, le notariat est identifié comme un secteur à très grande importance dans le cadre de ce rapport.
91. **Établissements de paiement (EP):** Les EP offrent des services de transmission de fonds, d'émission d'instruments de paiement, de transaction en espèce sur compte de paiement. Cette catégorie connaît une croissance dans les dernières années sous l'essor des technologies financières (« Fintech »). Le volume de monnaies traitées a augmenté de 11% en 2019 pour atteindre 50 milliards EUR dont environ 40% pour le compte d'entreprises. Le montant moyen des transactions est passé de 76 EUR à 290 EUR entre 2015 et 2020. Tout comme l'ASR de l'ACPR, les évaluateurs considèrent ce secteur comme à risque élevé, notamment dû aux vulnérabilités liées à l'accessibilité des services, à l'entrée en relation à distance, au recours éventuel à des agents pouvant réduire la visibilité directe de l'EP sur la connaissance client.

²¹ 4 groupes financiers français sont inscrits sur la liste des établissements d'importance systémique mondiale publiée par le Conseil de stabilité financière qui en compte une trentaine. Fin 2019, la France comptait 11 groupes qualifiés d'important par la BCE, totalisant 7 464 milliards d'EUR, soit 87% du secteur bancaire français et 33% du total des actifs des établissements significatifs du Mécanisme de surveillance unique.

Grande importance:

92. **Agents immobiliers**²²: Le secteur est constitué d'une grande majorité d'entrepreneurs indépendants et un nombre important et en augmentation de mandataires agissant pour le compte des agents (11% des ventes en 2018)²³. Parallèlement, les réseaux d'agences continuent de croître et de concurrencer les agences indépendantes. La part des transactions réalisées par les professionnels de l'immobilier est relativement stable dans le temps et représente un peu plus des 2/3 du total. L'acquisition immobilière est très dynamique avec une augmentation de 14% des transactions entre 2016 et 2018 avec des prix qui continuent à augmenter depuis 2015 (+3.2%). Au vu des typologies présentées aux évaluateurs et aux conclusions de l'ANR, ce secteur est très attractif pour le BC: les biens immobiliers peuvent permettre des investissements de valeur élevée et à fort rendement. La sous ou la surévaluation des biens peuvent être vecteurs d'intégration de fonds d'origine illicite dans l'économie légale.
93. **Établissements de monnaie électronique (EME)**: Les EME peuvent offrir des services de paiement comme les EP mais émettent aussi de la monnaie électronique, c'est-à-dire une valeur monétaire stockée sous une forme électronique. En 2019, € 1 126 millions de monnaie électronique ont été émis en 17,9 millions d'opérations (montant moyen de € 63). L'utilisation de monnaies électroniques demeure faible en France, mais le risque est évalué comme élevé dans l'ANR, notamment dû à la menace autant de BC que FT et aux fortes vulnérabilités liées à l'anonymat et la portabilité.
94. **Changeurs manuels**: En 2018, les achats de devises représentaient environ 661 millions EUR et les ventes de devises 934 millions EUR²⁴. Les 4 plus gros changeurs représentaient près de 30 % du montant total des achats et des ventes de devises en 2018. Le changeur manuel situé à la médiane de l'activité emploie 3 personnes et a effectué pour 3,3 millions EUR d'achats et de ventes de devises en 2018. L'ASR évalue le risque de ce secteur comme élevé notamment dû à sa forte exposition aux menaces et vulnérabilités telles que la difficulté d'établir l'origine des fonds dû à la nature occasionnelle des transactions et au risque de fractionnement des transactions pour éviter l'identification.
95. **Avocat(e)s**: Les avocats peuvent intervenir en tant que rédacteur d'actes, secrétaire juridique (droit des sociétés), conseiller juridique, titulaire d'un mandat spécial et avocat-fiduciaire. Les avocats sont tenus de déposer les fonds reçus de leurs clients ou d'un tiers sur un compte bancaire spécial géré par les CARPA, qui exercent des contrôles à l'entrée qu'à la sortie des flux en vérifiant notamment l'origine des fonds. Malgré le fait que l'ANR assigne un niveau de risque modéré, les avocats peuvent être impliqués dans des activités à haut risque notamment en ce qui a trait à la création de structures morales complexes, aux transactions immobilières et à la création de SCI, à la gestion de fiducies et au maniement de fonds. Ainsi, les évaluateurs considèrent cette profession comme étant de grande importance.

²² Pour simplifier le texte, la référence aux « agents immobiliers » à travers le rapport fait aussi référence aux mandataires immobiliers.

²³ Les mandataires doivent obtenir une habilitation par les Chambres de commerce et d'industrie, à la suite de la démarche d'un titulaire de carte professionnelle d'agents immobiliers. Ils peuvent, pour le compte du titulaire de la carte, exercer un nombre de missions (prospection, négociation, entremise, etc.) sans pouvoir toutefois rédiger des actes sous seing privé.

²⁴ La collecte des chiffres 2019 en 2020 a été perturbée par la crise sanitaire.

96. **PSAV:** Depuis juin 2021, les PSAV doivent être enregistrés auprès de l'AMF. Les opérations des PSAV enregistrés représentent environ 204 M€ en France en 2020. L'ANR considère les risques de BC/FT comme modérés citant l'anonymat et l'opacité de certains blockchains, l'attractivité des plateformes permettant les conversions de crypto-monnaies fiduciaires et la nature transfrontalière du secteur permettant le transfert de fonds rapide vers d'autres pays. Malgré la forte réglementation et l'engagement du secteur, les typologies ont montré la forte attractivité du secteur pour le BC/FT, notamment via l'accès à des services non réglementés en France. Toutefois les PSAV enregistrés et supervisés représentent un petit secteur avec des mesures d'atténuation conséquentes.

Moyenne importance:

97. **Sociétés de domiciliation:** Les sociétés de domiciliation offrent aux entreprises une adresse où déclarer leur activité, permettant ainsi à l'entreprise de s'immatriculer, obtenir une personnalité juridique et ouvrir un compte en banque. Certains de ces services sont offerts à distance. Le nombre total de sociétés de domiciliation est d'environ 3100 (soit une augmentation d'environ 40% depuis 2011) et d'environ 62 000 pour les entreprises domiciliées en France. Si ces chiffres sont relativement bas au regard du nombre total de sociétés immatriculées (1,13% des 5,5 M), l'utilisation de ces services a été toutefois identifiée comme un facteur de risque important par l'ANR et l'équipe d'évaluation.
98. **Entreprise d'investissement :** Les entreprises d'investissement offrent des services d'investissement qui peuvent aussi être exercés par des EC dans le prolongement de leurs opérations de banque. Au cours de l'année 2019, 13 entreprises d'investissement supplémentaires ont été agréées en France, parallèlement à la fermeture de 7 succursales émanant de l'EEE, en raison du changement de statut juridique en prévision du Brexit. Plus de la moitié sont sous contrôle étranger en 2019. La prestation de services financiers est considérée par l'ANR comme exposé à un risque modéré, notamment de BC dû aux menaces liées au délit d'initié et manipulation des marchés.
99. **Assurance-vie, y compris courtiers en assurance :** 39% des ménages détenaient au moins un contrat d'assurance-vie en 2019, ce qui représente près de 45% des flux et du stock de l'épargne financière des ménages. En 2018, les primes s'élevaient à EUR 171,5 milliards, dont EUR 5,5 milliards collectées à l'étranger. Ce secteur comprend aussi des contrats de capitalisation – produits d'épargne similaires à l'assurance-vie mais avec des avantages fiscaux différents. Certains contrats de capitalisation sont des titres de créances au porteur. Le stock s'élevait à EUR 6,5 milliards en 2020 et continue à diminuer – les organismes d'assurance n'en proposant plus depuis 2018. L'ANR évalue le risque comme modéré – notamment dû à l'accessibilité de ces produits d'épargne et du stock encore élevé de bons de capitalisation au porteur.

100. **Société de gestion de portefeuilles (SGP):** Avec un montant d'encours sous gestion de près de EUR 4 922 Md à fin 2020, le secteur de la gestion d'actifs occupe une place importante dans l'économie française. Le secteur de la gestion d'actifs en France se caractérise par une forte concentration (60% des encours de la gestion sont gérés par les 10 premières sociétés de gestion). 2/3 des SGP sont des sociétés entrepreneuriales et 1/3 sont des filiales des groupes financiers avec sous leur gestion 91% des encours. La gestion d'instrument financier (actions cotées, obligations listées, instruments du marché monétaire) est considérée à faible risque et représente 70% de la gestion collective en France. La gestion sous mandat représente un risque modéré notamment dû au profil de la clientèle (clientèle à haut patrimoine et montages juridiques complexes). Le capital-investissement et la gestion de fonds immobiliers sont en progression (63% des nouvelles SPG se spécialisent dans ce domaine) et représente selon l'AMF un risque modéré.
101. **Experts-comptables et commissaires aux comptes:** 71% des entreprises et 54% des associations ont recours à des experts-comptables, principalement pour la tenue de la comptabilité, les vérifications comptables et les services d'audit financier²⁵. Les commissaires aux comptes certifient la fiabilité de l'information financière de leurs clients et peuvent offrir d'autres services et attestations connexes. En termes de risques, ils peuvent être utilisés par les criminels qui souhaitent mettre des actifs à l'abri, masquer leurs liens avec les produits d'un crime et son auteur et créer des entreprises ou constructions juridiques complexes ou cherchent à légitimer l'origine de leur avoir illicite via une certification par un professionnel.
102. **Casinos, clubs de jeux et opérateurs de jeux en ligne:** La France figure au premier rang mondial en termes de densité de casinos sur son territoire. Dix-huit groupes se répartissent la gestion des casinos nationaux, 70,7% du produit brut des jeux étant réalisé par les quatre plus importants. En 2019, on comptait plus de 33.4 millions d'entrées et € 22 Md de mises, essentiellement en espèces. Les clubs de jeux quant à eux ont été expérimentés à Paris pour remplacer les cercles de jeux qui avaient été fermés notamment dû à la criminalité à laquelle ils étaient associés. Leur statut a maintenant été formalisé, l'expérience s'étant révélée concluante. Les casinos en ligne sont interdits, mais les opérateurs de jeux en ligne sont permis. On en dénombre six offrant des jeux similaires aux casinos, notamment le poker. En 2018, il existait 1 million de compte-joueurs actifs de poker et le chiffre d'affaires des opérateurs de poker en ligne s'élevait à 258 millions d'EUR en 2018 (+11.2% depuis 2015). Les comptes sont majoritairement approvisionnés via des comptes de banque (obligatoirement de l'UE/EEE) quoique 20% proviennent de cartes prépayées ou de portefeuilles électroniques.

²⁵ Selon les données recueillies entre 2018 et 2020 par le Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables. Voir: www.experts-comptables.fr/sites/default/files/assets/files/L%27expert-comptable%20au%20service%20de%20l%27economie_1.pdf

103. **Conseillers en investissement financier (CIF)** : ces intermédiaires fournissent à titre principal le service réglementé de conseil (p.ex. placements financiers à une clientèle de particuliers ou d'entreprises). Fin 2020, 5617 CIF étaient immatriculés auprès de l'Organisme pour le registre unique des intermédiaires en assurance, banque et finance (ORIAS). Le secteur est très concentré, avec les 50 premiers acteurs représentant 51% de l'activité totale ; les 500 suivants (33%). Les CIF ne constituent pas vraiment un canal de distribution effectif des placements financiers : le volume d'investissement conseillé reste très marginal, par rapport à l'épargne financière des français (0.76%). Leur poids par rapport au périmètre de supervision de l'AMF est du même ordre : moins de 1% des actifs sous gestion de l'ensemble des sociétés de gestion de portefeuille. Ils sont soumis au double contrôle de l'AMF et des associations professionnelles (agrées par l'AMF). L'activité est globalement considérée comme à risque modéré, du fait de leur faible activité déclarative, sans commune mesure avec la connaissance que ces professionnels ont sur les opérations qu'ils traitent et les clients qu'ils conseillent.

Faible importance:

104. **Négociants en métaux et pierres précieuses (NM3P)** : Il n'y a pas d'agrément prévu pour les NM3P bien qu'ils soient contrôlés pour la mise en œuvre de leurs obligations LBC/FT par la DGCCRF (et depuis 2020 par la DGDDI). Les achats d'or en espèces sont interdits. Les ventes (d'autres métaux précieux et pierres précieuses) sont limitées à 1000 EUR en espèces pour les acheteurs résidents et 15 000 EUR pour les non-résidents, ce qui amène ce secteur sous la barre des seuils prévus par le GAFI et l'exclut de l'obligation de mise en œuvre des mesures préventives. Ainsi, une faible importance a été assignée à ce secteur.
105. **Société de financement (SF)**: Ce type d'IF a été créé en 2014 afin de répondre aux exigences d'harmonisation de la notion d'établissement de crédit au niveau de l'UE. Les SF offrent des services de crédit (crédit immobilier, crédit à la consommation, crédit-bail), mais ne collectent pas des dépôts. La majorité des SF (106) est constituée des filiales des 7 grands groupes financiers. L'ANR considère leur exposition aux risques comme faible, malgré la menace de FT élevé pour certains produits de crédit à la consommation (faible montant, non affectés à des dépenses particulières) et la menace de BC modérée.
106. **Intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement (IOBPS)**: Ces intermédiaires présentent, proposent ou aident à la conclusion des opérations de banque ou des services de paiement ou à effectuer tous travaux et conseils préparatoires à leur réalisation. L'activité principale des IOBSP est très généralement l'intermédiation en matière de crédits (notamment crédits à la consommation ou immobilier) et d'assurance. Dans certaines circonstances, ils peuvent recevoir des fonds, mais en 2019 c'était le cas d'uniquement une dizaine d'entre eux. Les IOBSP ne peuvent pas être tiers introducteurs au sens de la recommandation 17 du GAFI et leur mission au sens de la définition d'IF est limitée.
107. **Dépositaire central** : Il existe un dépositaire central en opérations qui détient 291 comptes ouverts pour 140 participants. Tous les participants sont assujettis aux obligations en matière de LBC/FT et la majorité bénéficient d'un compte espèces ouvert auprès de la Banque de France, faisant également l'objet de diligences de la part de la Banque de France. Étant donné les risques faibles, l'équipe considère ce secteur à faible importance.

108. **Banque de France:** La Banque de France offre un nombre restreint de services financiers qui s'assimilent à la définition fonctionnelle d'IF du GAFI. Elle tient notamment des comptes pour ses employés (dont le nombre à diminuer de 73% depuis 2017) ainsi que pour certaines associations et fondations liés à la Banque de France ou autres institutions publiques. Elle tient aussi les comptes de filiales agréées comme SGP et mutuelle dont la clientèle vise exclusivement les employés de la Banque de France. Toutefois, les comptes des employés sont fermés depuis décembre 2021 et l'activité relevant de la définition d'IF est considérée comme marginal par les évaluateurs. En conséquence, la Banque de France ne sera pas retenue en tant d'IF dans le champ de l'analyse.
109. **Conseiller en investissement participatif (CIP) et Intermédiaires en financement participatif (IFP):** Les CIP gèrent des plateformes de financement participatif qui consistent à mettre en relation des porteurs de projet et des particuliers souhaitant investir en offrant un financement en titre. Les IFP gèrent des plateformes de financement participatif qui consistent à mettre en relation des porteurs de projet ayant des besoins de financement et des particuliers souhaitant investir en offrant un financement en sous forme de prêts. L'ANR et l'ASR de l'ACPR considèrent le risque comme élevé. Toutefois, ces secteurs ne rentrent que marginalement dans la définition d'IF du GAFI.
110. **Autres professions désignées par le GAFI:** Les commissaires-priseurs, huissiers de justice, administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires²⁶ sont des professionnels chargés de mission figurant à la définition d'EPNFD du GAFI mais dans un cadre limité et peu matériel. Ces secteurs sont réglementés et soumis à des contrôles LBC/FT.

Mesures préventives

111. Depuis son évaluation du 3^{ème} cycle, la réglementation LBC/FT française a été grandement modifiée avec la transposition en droit français en décembre 2016 de la 4^{ème} Directive (2015/849). Celle-ci a considérablement renforcé le dispositif LCB/FT de la France, en ligne avec les normes révisées du GAFI (p.ex. l'obligation de mener une évaluation des risques BC/FT). Cette transposition a notamment permis l'élargissement du champ des entités assujetties et des mécanismes de contrôle et de sanctions (p.ex. secteur de l'art assujetti dès 2016) et des restrictions aux paiements et circulation d'espèces (avec un contrôle renforcé des transferts physiques de capitaux aux frontières pour les transferts par voie de fret).

²⁶ L'administrateur judiciaire est chargé par décision de justice d'administrer les biens d'autrui ou d'exercer des fonctions d'assistance ou de surveillance dans la gestion de ces biens. Le mandataire judiciaire, il est chargé par décision de justice de représenter les créanciers, de préserver les droits financiers des salariés et de réaliser les actifs des entreprises en liquidation judiciaire au profit des créanciers. Le commissaire-priseur s'occupe de l'inventaire, de l'expertise et de la vente d'œuvres et d'objets d'art. Il peut être chargé soit des ventes judiciaires, soit des ventes volontaires. L'huissier de justice est un officier public et ministériel en charge d'exécuter les décisions de justice et de délivrer des actes.

112. La 5^{ème} Directive (2018/843) transposée en février 2020 (ordonnance n° 2020-115) prévoit une série de nouvelles mesures visant à mieux lutter contre le FT et à garantir une meilleure transparence des transactions financières (avec la création notamment dans tous les États-membres d'un fichier des comptes bancaires). Le fichier national des comptes bancaires et assimilés (FICOBA), qui existait déjà en France, a été ainsi élargi pour y inclure les coffres forts tenus par les EC ainsi que l'identification des mandataires et des BE des comptes. Des décrets d'application sont venus apporter les modifications nécessaires au corpus LBC/FT applicable en France, notamment le Code Monétaire et Financier (CMF), qui énonce en détail les obligations LBC/FT des assujettis.
113. La France a fait le choix d'un assujettissement large, allant parfois au-delà des requis des normes du GAFI, p.ex. les GTC et les caisses des règlements pécuniaires des avocats sont désormais assujettis depuis la transposition de la 5^{ème} Directive. Avec la loi Pacte du 22 mai 2019, la France est aussi un des premiers pays à avoir assujetti les PSAV, avant même la négociation de la 5^{ème} directive. La France a par ailleurs rectifié les défaillances identifiées dans la précédente évaluation concernant l'absence de réglementation et de contrôle pour les NM3P.
114. L'ensemble de l'arsenal juridique national LBC/FT (y compris le gel des avoirs) est entièrement applicable de plein droit sur l'ensemble du territoire national métropolitain et DROM. Dans les COM, le cadre est soit directement applicable, soit fait l'objet d'une mise en œuvre nationale systématiquement prévue. Pour plus de détail sur l'applicabilité du dispositif LBC-FT en OM, voir RI.3 /4, R.28.

Personnes morales et constructions juridiques

115. Il existe plusieurs types de personnes morales et constructions juridiques en France (voir tableau ci-dessous)²⁷. Les SCI représentent environ 38% des sociétés de personnes, qui sont la forme la plus répandue de sociétés en France (environ 83%). En pratique, la société à responsabilité limitée (SARL) est le type de société commerciale le plus usité pour les petites et moyennes entreprises. Avec plus de 1.4 million de SARL en France, elles représentent 34% des sociétés françaises ; tandis que les autres sociétés de personnes commerciales représentent moins de 1.5 %.

²⁷ Ces données incluent les sociétés enregistrées en OM.

Tableau 1.4. Aperçu des types de sociétés qui peuvent être créées en France

Sociétés de personnes	3 718 926	Chaque associé est en principe indéfiniment et solidairement responsable des engagements de la société, qui représentaient moins de 4 % de l'ensemble des sociétés créées en France en 2016. Les cessions entraînent la modification des statuts. De même l'entrée et la sortie des associés au capital de la société requièrent l'agrément des autres associés. Il en existe plusieurs types.
Sociétés civiles	2 101 009	
– Sociétés civiles immobilières (SCI)	1 513 391	Ce type de structures permet à plusieurs personnes (associés) d'être propriétaires d'un bien immobilier et d'en assurer ensemble la gestion. Fréquemment utilisés pour transmettre des biens immobiliers de façon anticipée (souvent dans des conditions fiscales avantageuses) ou de modifier les conséquences d'un régime matrimonial. Elle ne peut pas permettre de faire de l'achat et revente de biens immobiliers.
– Sociétés civiles de moyens (SCM)	43 206	Structure juridique réservée aux professions libérales et dont l'objet est la fourniture de moyens (personnel, matériel) à ses membres pour faciliter l'exercice de leur profession. Les associés ne partagent pas de bénéfice. Ils ont une responsabilité indéfinie et conjointe.
– Sociétés civiles d'exploitation agricole (SCEA)	37 715	La différence avec la société civile réside dans le fait que la SCEA a une activité beaucoup plus limitée : l'activité agricole. Nombre d'associés fixe (2 à 10) et au moins un gérant (gestion ou direction), personne physique ou morale (société).
– Sociétés civiles de construction-vente (SCCV)	30 001	A pour objet la construction de bien(s) immobilier(s) afin de les vendre à des tiers et réaliser un bénéfice. Une SCCV (minimum 2 associés – pers. physique ou morale) permet p.ex. aux promoteurs de réunir des fonds pour la réalisation d'un programme immobilier. Elle peut être administrée par un ou plusieurs gérants. Elle présente certains avantages fiscaux.
– SC professionnelle (SCP)	12 102	Forme de SC adaptée pour les professionnels libéraux qui souhaitent exercer leur activité en commun (au minimum 2). Leur création n'est pas ouverte à tout le monde : seuls les professionnels libéraux peuvent en constituer une et requièrent un agrément préalable par l'autorité compétente. Les associés ne peuvent qu'être des personnes physiques.
– Autres formes de sociétés civiles	464 594	
Sociétés à caractère commercial	1 617 917	
– Sociétés à responsabilité limitée (SARL)	1 553 347	La responsabilité des associés (minimum 2 à 100 personnes physiques ou morales) est limitée au montant de leurs apports. Le capital social est obligatoire mais aucun minimum n'est fixé par la loi. Le capital social est réparti en parts sociales entre les associés, en proportion de leurs apports. Pour créer une SARL, il est nécessaire de rédiger des statuts, de nommer des dirigeants et d'accomplir toutes les démarches d'immatriculation. Une SARL a obligatoirement (au moins) un gérant, chargé de la représenter légalement.
– Sociétés en nom collectif (SNC)	63 224	Les associés répondant indéfiniment et solidairement des dettes sociales. Un capital doit être constitué, sans minimum de montant. Les SNC - dont au moins l'un des associés est une personne physique - ne sont pas soumises à l'obligation de déposer leurs comptes sociaux.
– Sociétés en commandite simples (SCS)	1 346	On distingue, parmi les associés, les commanditaires (investisseurs, risque limité) et les commandités (associés actifs au sein de la société, risque illimité). Il en faut au moins un de chaque. Aucun capital social minimum n'est exigé. Les commandités sont obligatoirement commerçants et sont responsables des dettes de la société. Tandis que le commanditaire est responsable des dettes à concurrence de son apport initial.
Sociétés de capitaux	1 304 456	Ces sociétés sont axées sur les apports des associés au capital de la société. L'identité des associés n'est pas aussi importante que dans les sociétés de personnes et la responsabilité des associés est généralement limitée à concurrence de leur apport.
Sociétés par actions simplifiées (SAS)	1 191 684	Caractérisée par la grande liberté laissée aux actionnaires. Les actionnaires ne sont responsables que dans la limite de leurs apports, et peuvent céder librement leurs titres.
Sociétés anonymes (SA)	32 604	dont les actionnaires ne sont responsables que dans la limite de leurs apports, et peuvent céder librement leurs titres

Sociétés en commandite par actions (SCA)	679	On y distingue deux types d'associés : les commanditaires (risque limité) et les commandités (risque illimité)
Sociétés d'exercice libéral (SEL)	54 459	Les SEL prennent différentes formes: SELARL (SEL à responsabilité limitée ; SELAFA (SEL à forme anonyme); SELAS (SEL par actions simplifiée) et SELCA (SEL en commandite par actions). Leur objet social ne peut être que l'exercice en commun de la profession libérale par les associés / actionnaires. Seules certaines professions libérales (p.ex notaires, commissaires aux comptes, avocats, GTC, experts-comptables) peuvent constituer une SEL.
Sociétés de participations financières de professions libérales (SPFPL)	10 320	Forme sociale destinée aux professions libérales pour permettre la détention de participation(s) dans des (SE). Il n'est pas obligatoire d'être soi-même profession libérale pour devenir associé, contrairement aux SEL. Cette société autorise l'entrée dans le capital d'investisseurs externes. Dans ce cadre, il faut s'assurer que la majorité des droits de vote de la société soit détenue par les professionnels qui y sont en exercice à la création et en cas de changement de détention.
Sociétés cooperatives	14 710	Société à objet civil ou commercial, crée dans le but d'éliminer le profit capitaliste. Il n'y a pas de distribution de bénéfices.
Sociétés européennes (SE)	196	Une SE doit être composée d'au moins deux sociétés implantées dans différents États membres de l'UE. Cette forme de société permet d'exercer son activité simultanément dans plusieurs états membres de l'UE.
Groupements d'intérêt économique (y compris groupements d'intérêt économique européens)	12 481	Groupement d'entreprises préexistantes (au minimum 2) – crée pour une durée déterminée - avec pour objectif de faciliter le développement économique d'entreprises par la mutualisation de ressources, matérielles ou humaines. Les formalités de constitution assez souples. Le GIE peut être ainsi être constitué sans capital.

116. Toutes ces sociétés, quel que soit le type, doivent être enregistrées au registre du commerce et des sociétés (RCS). Celui-ci est accessible au public, pour les sociétés, comme certaines associations et les groupements d'intérêt économique (GIE). Le RCS est maintenu par les GTC qui sont des officiers public et ministériel. Le GTC est un professionnel libéral, à l'inverse des greffiers des tribunaux civils et de cours d'appel qui ont le statut de fonctionnaire. Depuis 2020, ils sont assujettis aux obligations LBC/FT.
117. En juillet 2021, la France comptait 1 873 481 associations déclarées au registre national des associations (RNA) dont environ 1.6 million d'associations actives qui interviennent dans les domaines du sport, des loisirs, de la culture et de la défense de causes, de droits ou d'intérêts. On compte également 5000 associations culturelles, 1000 fondations et environ 3000 fonds de dotation.
118. Parmi les constructions juridiques, une distinction s'opère entre les trusts, dont l'institution n'est pas reconnue en droit français et les fiducies, qui sont revanche reconnues en droit. Cependant, des biens situés en France peuvent être placés dans un trust de droit étranger, et des personnes domiciliées en France peuvent avoir la qualité de constituant ou de bénéficiaire d'un trust de droit étranger. La fiducie - dont la matérialité est limitée (26 avocats offrent ces services en France) - permet, par la loi ou par contrat écrit, le transfert de biens, droits et sûretés à un/des fiduciaire(s). Elle est utilisée comme outil de gestion d'affaires (« fiducie-gestion ») ou pour la constitution de garanties et sûretés (« fiducie-sûreté »). Elle ne peut en revanche pas s'appliquer à la transmission du patrimoine sous peine de nullité. La transposition de la 4^{ème} directive a permis la mise en place d'un RBE des personnes morales des trusts et des fiducies.

Tableau 1.5. Nombre de constructions juridiques ayant un impact en France

Constructions juridiques	
Trusts étrangers ayant un impact en France / inscrits au registre des trusts	2 900
Fiducies	358

Dispositifs institutionnels de surveillance et de contrôle

119. La France compte au total 9 superviseurs LBC/FT et 7 organismes d'autorégulation (voir section *Le cadre institutionnel*), contrôlant toutes les assujettis tenus de se conformer aux dispositions du CMF. Les superviseurs ont les moyens de contrôler et de surveiller les assujettis et de prendre les mesures nécessaires en cas de défaillances. Les pouvoirs des superviseurs sont analysés plus en détail dans les R.27 et R.28.
120. Depuis l'introduction du *mécanisme de surveillance unique des banques*²⁸ en 2014, la BCE est compétente pour la surveillance prudentielle directe des banques européennes importantes (« *significant banks* ») et elle exercera donc un contrôle direct sur les groupes financiers français. Cela implique notamment l'examen des exigences d'honorabilité et de compétence, mais les missions de surveillance aux fins de LBC/FT en tant que telles restent du ressort des autorités nationales.

Coopération internationale

121. La coopération internationale est un sujet important dans le contexte de la LBC/FT en France, compte tenu de son exposition d'une part, au risque de BC à l'étranger de revenus illicites générés en France (p.ex. le blanchiment à l'étranger de la fraude fiscale), et d'autre part, mais dans une moindre mesure, au risque BC de revenus illicites réalisés à l'étranger par la suite rapatriés en France pour y être blanchis (p. ex. les cas des '*biens mal acquis*').
122. Les grands groupes financiers français, notamment les quatre établissements d'importance systémique mondiale, sont très présents à l'international, par le biais d'investissements, de succursales et de filiales. De même, les entreprises françaises présentes à l'international (notamment dans les domaines de la défense, de l'énergie, de l'aéronautique et du bâtiment et des travaux publics, mais aussi dans une moindre mesure, dans ceux des finances, de l'immobilier, de l'informatique) sont particulièrement susceptibles d'être exposées à la corruption active d'agents publics étrangers (p.ex. des décideurs publics ou fonctionnaires exerçant une influence dans l'attribution des marchés publics).
123. La France est également confrontée à une menace de FT élevée, avec des financements et du soutien logistique provenant de l'étranger. La France s'appuie largement sur la coopération internationale, formelle et informelle, notamment au sein de l'UE mais aussi des pays partenaires (comme les États-Unis), afin de collecter les informations détenues à l'étranger aux fins d'enquêtes et de poursuites BC et FT, ainsi qu'aux fins du rapatriement des avoirs criminels.
124. Cette coopération internationale se fait au travers du BEPI pour les demandes émises et reçues de pays hors-UE et de manière directe entre magistrats pour la zone UE.

²⁸ www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.fr.html

Chapitre 2. POLITIQUES ET COORDINATION NATIONALES EN MATIÈRE DE LBC/FT

Conclusions principales et recommandations

Conclusions principales

- a) La France a engagé un travail considérable d'identification des risques de BC/FT auxquels elle est exposée. L'ensemble des travaux menés (ANR, ASR, rapports de TRACFIN et du SIRASCO) permet aux autorités d'avoir une bonne et relativement uniforme compréhension des risques BC, et une très bonne compréhension des risques FT quoiqu'encore récente pour certaines autorités de contrôles des EPNFD. Néanmoins, des limitations dans l'évaluation des risques sont à noter pour certains secteurs et activités (immobilier, actifs virtuels et espèces) et menace (corruption), ainsi que des réserves méthodologiques (notamment sur l'impact des mesures d'atténuation adoptées).
- b) Le plan d'action interministériel LBC/FT/PF adopté en mars 2021 identifie les priorités nationales au travers de cinq volets principaux adéquatement ciblés. Les politiques nationales plus spécifiques se déclinent au travers de plusieurs plans d'action thématiques adoptés auparavant visant les principales menaces. Ces derniers ont produit des effets concrets au courant des dernières années, notamment en matière d'enquêtes et de poursuites dans le domaine de la fraude et de la lutte contre le terrorisme et son financement avec la mise en place de structures dédiées.
- c) La France met en place des mesures d'atténuation transversales adéquates et efficaces, notamment en ce qui concerne la lutte contre les moyens de paiements anonymes (espèces, transferts de fonds, monnaie électronique, actifs virtuels, etc.). La France a étendu par ailleurs l'assujettissement à la LBC/FT à des secteurs financiers et non-financiers hors champs des requis du GAFI afin d'atténuer certains risques importants. Toutefois, dans certains cas, l'allocation de plus de ressources est nécessaire pour produire des effets. La France a aussi introduit certaines exemptions des standards du GAFI qui ne sont pas toujours justifiées au regard des analyses de risque réalisées (PPE et correspondance bancaire).
- d) Les politiques et les activités mises en place par les autorités d'enquêtes et de poursuites semblent en adéquation avec les risques identifiés. Une attention accrue a été portée à la lutte contre le terrorisme et son financement, conformément au profil de risques FT de la France. Les ressources des autorités d'enquêtes et de poursuites pour la LBC ont également été renforcées ces dernières années, mais demeure en deçà des besoins en ce qui concerne le nombre d'enquêteurs spécialisés en OM, au niveau local et à l'instruction. La prise en compte des risques dans les activités des autorités de supervision s'est

largement affinée pour le secteur financier. Toutefois, elle est plus récente et à certains égards insuffisante pour celles chargées des EPNFD.

- e) Le COLB constitue une structure de coopération et coordination nationale efficace, y compris pour l'échange d'informations entre les autorités compétentes. Cette structure de coopération nationale a notamment permis de réagir rapidement à l'émergence de nouveaux défis tels que les actifs virtuels et la COVID-19. Différentes formes de coopération au niveau bilatéral existent aussi, en particulier parmi les autorités d'enquête et de poursuite, celles du renseignement et celles du secteur financier. La coopération entre les autorités du secteur des EPNFD reste encore à développer. Concernant le FP, le SGDSN assure une coordination inter-ministérielle efficace, complétée par des plateformes de coopération opérationnelle entre les autorités compétentes pertinentes.
- f) L'ANR a été publiée et les résultats ont été partagés avec la majorité du secteur privé au travers d'actions de sensibilisation. Cependant, l'analyse des risques spécifiques à l'OM n'a pas été publiée ou intégrée dans l'ANR et certaines ASR n'ont pas fait l'objet d'une diffusion systématique auprès des assujettis ce qui a un impact sur la compréhension des risques de certaines EPNFD (cf. RI.4).

Recommandations

La France devrait :

- a) Affiner ses analyses des risques liés à certains secteurs (immobilier), activités (espèces et actifs virtuels) et menaces (corruption), avec un examen plus détaillé des données disponibles, y compris en OM, dans sa prochaine ANR et développer des ASR qui prennent plus en compte les spécificités des différents secteurs, en particulier relativement aux EPNFD.
- b) Mieux analyser le domaine du BC lié à la corruption nationale (atteintes à la probité) afin de mieux orienter les priorités des autorités d'enquêtes et de poursuites et ainsi de faciliter l'identification du blanchiment des produits de la corruption.
- c) Etudier plus en détail les mesures d'exemptions et celles renforcées des Recommandations du GAFI en place pour les adapter au niveau de risques de BC/FT avérés, notamment en matière de correspondance bancaire et de PPE.
- d) Améliorer le niveau de coopération entre les différentes autorités qui ont des compétences sur un même domaine en particulier pour les secteurs à risque comme l'immobilier (DGCCRF, CSN) et la création et gestion de personnes morales (GTC, DGCCRF, Conseil national des barreaux (CNB)) afin d'affiner la compréhension des risques et la coordination des activités de contrôles et de sensibilisation.

- e) Conformément aux résultats de l'ANR, allouer des ressources adéquates pour soutenir les efforts visant les autres secteurs identifiés comme plus exposés aux risques BC/FT, tels que la supervision des activités liés à l'art et au luxe, afin d'atteindre les priorités visées.
- f) Renforcer les effectifs des enquêteurs spécialisés au niveau local, en OM et à l'instruction en matière de BC pour mieux viser les risques les plus importants, ainsi que favoriser la connaissance des résultats de l'analyse des risques dédiée à l'OM auprès des entités assujetties.

125. Le Résultat Immédiat pertinent pour ce chapitre est le RI.1. Les recommandations pertinentes pour l'évaluation de l'efficacité dans le cadre de cette section sont R.1-2. 33 et 34 et certains éléments de la R.15.

Résultat immédiat 1 (risque, politique et coordination)

Compréhension des risques de BC/FT

126. La France a généralement démontré une bonne et très bonne compréhension des risques respectivement en matière de BC et de FT auxquels elle est exposée, quoique plus limitée pour certaines autorités de contrôle des EPNFD à risque élevé (CSN, DGCCRF). Toutes les autorités ont participé aux travaux de l'ANR laquelle a contribué à affiner et partager la compréhension des risques depuis 2019. Certaines autorités de contrôle ont poussé cette analyse au travers de leur ASR en démontrant ainsi un fort niveau de compréhension (ACPR et AMF). Les autorités d'enquête et de poursuite, et en particulier les autorités de renseignement, au travers de leurs propres analyses (rapports TRACFIN et SIRASCO) ont aussi démontré avoir une solide compréhension des risques nationaux de BC/FT. La réflexion sur certaines thématiques importantes de risques est toutefois à affiner (*cf.* para 139).
127. Entre la première ANR en 2012 et celle de 2019, le maintien de la compréhension des risques se faisait au travers des discussions au sein du COLB et des analyses de TRACFIN et du SIRASCO. Les rapports publics de TRACFIN et ceux restreints du SIRASCO sur la criminalité organisée diffusés auprès des autorités compétentes ont largement contribué à développer et maintenir à jour l'évaluation et la compréhension des risques des autorités. Nonobstant, le délai de 7 ans avant la révision de l'ANR de 2012 a eu un impact sur la compréhension uniforme et à jour des risques, en particulier pour les autorités de contrôle des EPNFD pour qui la compréhension des risques est plus récente.
128. Le COLB, qui réunit toutes les autorités compétentes de la LBC/FT, a dirigé les travaux de l'ANR. Des groupes de travail thématiques ont mené, sur une période de trois ans, des analyses ciblées sur les différentes menaces et vulnérabilités en se basant sur des données quantitatives (principalement DOS, enquêtes, poursuites et saisies) et qualitatives (principalement analyses produites par les autorités compétentes et le retour des assujettis via des questionnaires), ainsi que l'évaluation supranationale des risques réalisée au niveau européen. Le COLB a ensuite consolidé et synthétisé ces analyses pour produire l'ANR. En 2021, le COLB a aussi réalisé une analyse géographique des risques BC/FT en OM qui doit encore être reflétée dans l'ANR et les ASR afin d'uniformiser et complètement internaliser la compréhension des risques en OM.

129. La méthodologie utilisée pour l'ANR se base essentiellement sur le croisement des menaces et vulnérabilités relatives à différents produits, services ou opérations, prenant en compte les mesures d'atténuation mises en place afin de déterminer la vulnérabilité résiduelle et le niveau de risque. Toutefois, la probabilité de la matérialisation des menaces et l'impact de la réalisation de ces menaces n'ont pas été suffisamment considérés. Si les autorités indiquent les avoir prises en compte dans l'évaluation des menaces à travers des éléments quantitatifs et qualitatifs, l'ANR semble toutefois présenter ces données sans qu'une évaluation effective et concrète ait été effectuée dans les différents domaines.
130. La manière selon laquelle la vulnérabilité résiduelle a été considérée dans la notation du risque semble altérer l'interprétation des données. La notation du risque prend en considération les mesures d'atténuation mises en place, telle que la réglementation d'un secteur, la publication de lignes directrices et la supervision LBC/FT sans toutefois considérer l'impact concret de ces mesures. Par exemple, dans le secteur de l'immobilier, l'assujettissement des agents immobiliers est identifié comme l'une des principales mesures d'atténuation justifiant ainsi une vulnérabilité résiduelle faible du secteur, ce qui ne semble pas proportionné au vue des risques intrinsèques, ainsi que de la sensibilisation relativement limitée de ce secteur à ses obligations LBC/FT. Concernant les personnes morales et constructions juridiques, les principales mesures d'atténuation considérées sont l'existence d'un encadrement légal des constructions juridiques, l'existence de registres centralisés et accessibles et la mise en œuvre du RBE mais certaines de ces mesures sont trop récentes pour avoir un impact effectif sur le niveau de risque.
131. En outre, l'ANR de 2019 manque de granularité et de profondeur sur certains points d'analyse. Cette faiblesse paraît avoir été comblée dans une certaine mesure au travers des ASR réalisées par les autorités de contrôle, bien que celle des autorités de contrôle des EPNFD manquent aussi de granularité. Ainsi, certaines ASR (IF, avocats, experts-comptables, commissaires aux comptes, casinos, opérateurs de jeux en ligne) contiennent des analyses plus détaillées que l'ANR et ont ainsi permis d'affiner la compréhension des risques des autorités de contrôle de ces secteurs. Toutefois, d'autres ASR relevant de domaines à risques élevés (notaires et agents immobiliers) n'affinent pas toujours leur analyse de manière suffisamment détaillée selon les spécificités du secteur, certaines se limitant à refléter les conclusions de l'ANR ou d'autres documents (notamment les rapports publiés par TRACFIN) (cf. section 6.2.2.).

Blanchiment d'argent

132. Les principales menaces BC telles qu'identifiées dans l'ANR sont: les fraudes (sociales, fiscales et douanières), le trafic de stupéfiants et les vols et escroqueries. Le trafic des êtres humains et la corruption sont aussi considérés comme des menaces importantes. Si, en général, la compréhension des risques BC paraît justifiée et globalement uniforme, des incohérences apparaissent dans certains secteurs et/ou domaines, dont certains à risques élevés:
- *Immobilier* – L'ANR attribue à ce secteur un niveau modéré de risques BC– avec un niveau élevé de la menace et une vulnérabilité résiduelle faible basée notamment sur la multiplicité des professionnels assujettis impliqués dans les transactions d'acquisition et sur l'utilisation obligatoire du virement bancaire pour les ventes immobilières. Toutefois, l'ANR ne considère pas le très grand nombre de cas BC liés à l'immobilier et de saisies et confiscations d'immeubles

réalisées dans le cadre de procédures judiciaires (*cf.* RI.8). De plus, l'ANR se base exclusivement sur des données relatives aux ventes sur de l'immobilier ancien et ne considère pas les ventes des immeubles de nouvelles constructions (malgré une analyse de TRACFIN de 2020 soulignant l'attractivité de ce secteur aux fins de BC). Le recours aux SCI (qui peuvent être utilisées pour masquer l'identité du propriétaire effectif d'un bien) et la présence dans le marché immobilier de catégories de professionnels qui ne sont pas assujetties au dispositif LBC/FT (marchands de biens et les promoteurs immobiliers) ne sont abordés que de manière superficielle dans l'ANR, malgré les préoccupations soulevées par certaines autorités rencontrées sur place. Finalement, des différences existent aussi entre l'ANR et l'ASR de la DGCCRF. Cette dernière n'identifie pas l'OM comme secteur géographique à risque, même si les risques pour ce secteur sont soulevés dans l'analyse géographique des risques en OM et intégrés dans les derniers plans de contrôles de la DGCCRF.

- *Corruption* – L'ANR reconnaît la corruption et les atteintes à la probité comme une *des* menaces importantes, surtout en termes d'impact social. Toutefois, bien que l'ANR mentionne des mesures récemment introduites (Loi Sapin 2), l'analyse et les conclusions se concentrent presque entièrement sur les produits de la corruption commise à l'étranger, sans considérer la corruption au niveau national. Ce constat qui s'explique notamment par les petits montants impliqués et le faible nombre d'enquêtes et poursuites lié au blanchiment des produits de la corruption au niveau national (*cf.* para 190), ne considère toutefois pas les difficultés constatées par les autorités d'enquêtes à établir la preuve liant les flux financiers à l'acte de corruption, notamment en ce qui concerne le paiement de pots de vins et les cas de rétrocommissions payées en France.
- *Utilisation des espèces* – Les espèces représentent une vulnérabilité BC importante en France, en particulier en OM. L'ANR ne semble pas exploiter les données *disponibles*, notamment les communications systématiques d'information (COSI) et les déclarations (et les manquements à l'obligation de déclaration (MOD)) du transport transfrontalier d'espèces ainsi que les analyses de TRACFIN et de la Douane. Le manque de considération des données sur la circulation des espèces ne permet pas d'affiner l'analyse de manière à relever notamment, les pays de provenance ou de destination de fonds ou les départements territoriaux où l'utilisation d'argent liquide est plus fréquente.
- *Actifs virtuels* – L'appréciation du risque pour ce secteur se base principalement sur le faible nombre de prestataires établis sur le territoire français et ne semble pas considérer la possibilité du recours à des prestataires étrangers non-assujettis à une supervision et à des mesures préventives équivalentes à celles applicables en France. Le niveau de risque modéré ne saurait par ailleurs s'expliquer uniquement par l'assujettissement récent des prestataires en France au régime LBC/FT.

Financement du terrorisme

- 2
133. Les autorités françaises considèrent le risque d'actes terroristes en sol français très élevé²⁹ de même que le FT. En effet, elles estiment que le FT au niveau national passe principalement par l'autofinancement tandis que le FT à l'étranger, par le micro-financement. Les sources de financement, licites comme illicites, sont multiples, mais relèvent majoritairement du détournement de crédit à la consommation et de prestations sociales, de l'escroquerie et du trafic de stupéfiants. Les canaux de distribution les plus utilisés sont les réseaux de collecteurs de fonds, les cartes prépayées et les actifs virtuels, et dans une moindre mesure l'utilisation du secteur associatif.
134. L'ensemble des autorités compétentes comprend très bien les risques de FT et identifie efficacement les typologies nouvelles (p.ex. celles relatives au financement participatif et aux « cagnottes en ligne »). Elles ont pu ainsi efficacement et rapidement détecter le rôle des réseaux de collecteurs de fonds – c'est-à-dire des « facilitateurs financiers » offrant divers services permettant ultimement de transférer des fonds pour financer le terrorisme à l'étranger (cf. encadré 2.1 – Cas K).
135. La compréhension des risques d'exploitation du secteur associatif en revanche manque de finition. Les autorités considèrent que la majorité du secteur associatif présente un risque faible en matière de FT, à part un sous-ensemble des OBNL identifié dans l'ANR étant à risque élevé. Toutefois, la méthodologie et les critères ayant permis le développement de cette identification n'ont pu être expliqués au regard des risques d'exploitation du secteur à des fins d'abus de FT. En effet, l'identification des OBNL à risque élevé de FT est trop large, n'étant pas fondée seulement sur les risques d'exploitation à des fins de FT mais aussi sur d'autres menaces posées par le secteur. En outre, les sources d'information utilisées proviennent principalement d'un travail interministériel d'analyse des vulnérabilités des associations et des analyses opérationnelles effectuées par les services d'enquête et de renseignement sans que les OBNL eux-mêmes aient été consultés (cf. R.8).

Traitement des risques BC/FT par les politiques et activités nationales

136. Depuis mars 2021, la France dispose d'un plan d'action interministériel LBC/FT/PF. Ce plan d'action s'articule en cinq volets principaux qui identifient les priorités nationales à mettre en œuvre, en adéquation avec les risques identifiés dans l'ANR. Ces dernières concernent, en particulier, le renforcement de l'action de supervision et la transparence financière (surtout pour les personnes morales). Les autres priorités visent le renforcement de la détection et la poursuite du BC/FT, des mesures pour entraver l'accès par les terroristes au système financier et de la coordination de la politique nationale.

²⁹ Depuis 2015, on dénombre 21 attentats en France et les autorités déclarent en avoir déjoué plusieurs autres.

137. Ce plan est la continuation des actions sectorielles déjà en vigueur. Il traduit la volonté d'une approche plus coordonnée entre les différents volets au niveau national. Avant 2021, les politiques et activités LBC/FT nationales s'articulaient autour de risques spécifiques, principalement au travers de plans d'action sectoriels. Ainsi, la France a adopté un certain nombre de plans d'actions nationaux expressément dédiés aux principales menaces. Ces plans contiennent tous certaines mesures ciblant spécifiquement le BC :

- *Plan de lutte contre les stupéfiants (2019)*³⁰ - prévoit la création d'un organisme de coordination au niveau central devant favoriser la coordination et le partage d'information parmi les différentes autorités d'enquête.
- *Second Plan d'action national contre la traite d'êtres humains 2019-2021*³¹ est un plan de lutte contre le travail illégal (qui inclut un volet sur la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail).
- Depuis 2016, la France a intensifié sa *lutte contre la corruption*. Les plans d'action adoptés sont à l'origine de nombreuses mesures, dont la création en 2016 de l'AFA, la mise en place d'un programme de conformité anti-corruption pour les grandes entreprises et l'introduction d'un statut général de protection des lanceurs d'alerte. Si ces mesures constituent un progrès important, elles paraissent se concentrer sur les aspects préventifs plutôt que sur le domaine BC. Nonobstant, certaines mesures ont eu des retombés positives sur la LBC, notamment la création du PNF qui a traité des affaires de corruption de grande envergure.
- En matière de *lutte contre les fraudes sociales, fiscales et douanières*, la France a également adopté un nombre d'actions ces dernières années. Ces plans ont notamment mené à la création de la Mission interministérielle de coordination anti-fraude, dont la compétence inclut la lutte contre la fraude aux finances publiques, la création d'un service d'enquêtes judiciaires des finances et une task-force de coopération (regroupant TRACFIN, DNRED et la Direction nationale d'enquêtes fiscales (DNEF)). Ces actions ont renforcé l'échange de renseignements au niveau opérationnel et le partage d'expériences, ce qui semble corrélér avec l'augmentation des cas détectés par les autorités (*cf.* para 60 et 61 – RI.6). La loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude fiscale renforce par ailleurs considérablement les outils des services fiscaux et des autorités judiciaires pour détecter, contrôler et punir la fraude.
- Plusieurs plans d'action au niveau national de *lutte contre le terrorisme* ont été adoptés, ciblant les priorités relatives à la LFT conformément aux conclusions de l'ANR. Des ressources additionnelles ont été allouées aux différentes autorités compétentes pour la mise en œuvre de ces priorités. Les autorités ont su capitaliser sur les efforts de lutte contre la radicalisation encadrés par le Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme adopté en mai 2016. Celui-ci prévoyait, entre autres, la création d'un service de renseignement spécialisé, l'utilisation de techniques d'enquêtes particulières et

³⁰ www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-dossiers/Plan-national-de-lutte-contre-les-stupefiants (septembre 2019) – avec notamment des dispositions relatives au renforcement de la saisie des avoirs criminels et l'accroissement de la LBC/FT.

³¹ www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/wp-content/uploads/2019/10/2e-Plan-action-traite-etres-humains.pdf; https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/dossier_de_presse_-_culti_-_8_juillet_2019.pdf

l'augmentation des ressources, pour détecter des réseaux de financement. Par ailleurs, les risques liés à certaines formes innovantes de financement (cartes prépayées, monnaies virtuelles) ont fait l'objet d'une attention particulière qui a aussi amené les autorités à rapidement adopter de mesures législatives adaptées (cf. encadré 2.1 - Cas K).

Encadré 2.1 Cas K.

Capacités des autorités à prendre rapidement des mesures législatives correctrices sur la base de nouvelles typologies relevées lors d'enquêtes FT

En 2020, le PNAT ouvre une enquête préliminaire sur une affaire FT, qui consistait à envoyer des fonds à des membres d'organisations terroristes en Syrie, en faisant usage d'un système sophistiqué de comptes de paiement ouverts en ligne auprès de néo banques, de coupons prépayés, d'actifs virtuels et de hawala. L'enquête révèle notamment des techniques de FT peu répandues jusque-là, comme l'utilisation de comptes de portefeuilles d'actifs virtuels alimentés par des coupons prépayés achetés par des proches et famille chez différents buralistes sur le territoire national. Ces coupons prépayés (de montants inférieurs à 200 euros) alimentaient ensuite des portefeuilles d'actifs virtuels ouverts depuis l'étranger par des individus qui se chargeaient ensuite de convertir ces coupons sur des plateformes d'achat d'actifs virtuels. L'opacité de ce système rendait son utilisation très facile auprès des familles souhaitant transférer des fonds à leurs proches combattant en Syrie.

Depuis cette enquête, la France a pris un Décret (n°2021-387 du 2 avril 2021) interdisant l'anonymat des opérations sur actif virtuel, et ce quel que soit le montant de la transaction. Des mesures administratives ont également été mises en œuvre, comme l'inscription sur la liste des gels des avoirs de l'UE d'un des mis en cause et l'adoption d'une mesure nationale de gel envers sa famille.

138. Au niveau législatif, la France a introduit plusieurs mesures pour limiter l'anonymat dans des secteurs sensibles comme celui du transfert de fonds et du change manuel, notamment par la mise en place de plafonds dans l'utilisation des espèces et des opérations effectuées à partir de cartes prépayées afin d'atténuer certaines des typologies les plus importantes identifiées. La France a aussi pris des mesures pour élargir le champ d'application du régime préventif LBC/FT en assujettissant certaines professions et activités qui dans certains cas sont identifiées comme des zones de risques dans l'ANR. Certaines de ces mesures ont porté leurs fruits tandis que d'autres sont trop récentes ou doivent encore être opérationnalisées :

- *Encadrement du maniement des fonds transitant par les professions autorégulées*, identifiés comme étant des activités représentant un risque plus élevé au sein de certaines professions. Ainsi, depuis plusieurs années, les mandataires de justice et les notaires sont obligés de passer par la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et les avocats par les CARPA lorsqu'ils manient des fonds. L'assujettissement des CARPA aux obligations LBC/FT depuis 2020 a permis de renforcer les mesures d'identification et d'atténuer les risques les

plus importants pour la profession. Cependant, l'activité de fiducie, à matérialité réduite (voir chapitre 1) mais identifiée comme présentant un risque élevé dans l'ASR publiée par le CNB, est exclue du champ d'application de l'obligation de dépôt auprès des CARPA.

- *Assujettissement des greffiers en charge de la gestion du RCS*, en adéquation avec les vulnérabilités exposées dans l'ANR. Cet assujettissement au régime LBC/FT en vigueur depuis 2020 vient renforcer les mesures de transparence des personnes morales et l'identification de structures atypiques ou à risques, notamment sur la base de critères d'alerte développés avec TRACFIN (cf. RI.5).
- *Assujettissement des activités de locations immobilières*. Cette mesure, en place depuis 2020, ne se confirme toutefois pas au regard des résultats de l'ANR qui identifie la menace comme étant faible, à l'inverse des activités d'acquisition et de vente immobilières qui sont exposées à une menace élevée.
- *Assujettissement de certaines autorités publiques, notamment la Banque de France*. La Banque de France a renforcé son dispositif LBC/FT qui s'étend à une panoplie d'activité allant au-delà de celles couvertes par le GAFI suite à une enquête relative aux « biens mal acquis » conclue en 2017, ayant relevé le transfert de fonds illicites via la Banque de France. Elle a notamment mis en place des mesures afin de se conformer aux obligations LBC/FT similaires à celles prévues pour les IF, y compris la transmission de DOS à TRACFIN.
- *Assujettissement des professionnels de l'art et du luxe*³² - reconnu comme présentant un haut niveau de risques par l'ANR. Certaines de ces professions font l'objet d'un assujettissement aux obligations LBC/FT depuis 2001 (marchands d'art et d'antiquités) tandis que d'autres depuis 2020 (négociants et intermédiaires dans le commerce d'art). Malgré l'identification des risques importants dès 2019, les efforts de supervision par la DGDDI et la DGCCRF demeurent limités et leur efficacité n'a pu être démontrée. Le plan d'action LBC/FT 2021 note d'ailleurs le manque de ressources dédiées et en fait une priorité.

Exemptions et application de mesures renforcées et simplifiées

139. La France permet dans certains cas l'application de dérogations par rapport aux standards du GAFI qui ne sont pas toujours justifiées au regard des résultats de l'ANR et/ou des ASR. Ainsi, il est prévu par le CMF, que les PPE ayant cessé leurs fonctions depuis plus d'un an, ne sont plus considérées comme PPE (cf. R.12), ce qui n'est pas cohérent avec l'ANR, qui n'a pas identifié les PPE ayant quitté leur fonction comme un scénario à risque plus faible. Conformément à la réglementation européenne, la France permet aussi de traiter les relations de correspondance bancaire intra-UE/EEE ou le recours à des tiers établis en UE/EEE comme si elles se retrouvaient dans le périmètre national (cf. R.13). Cette présomption d'équivalence dans la mise en œuvre des régimes LBC/FT n'est pas basée sur une évaluation des risques ou soutenue par les conclusions des rapports d'évaluation mutuelle des pays UE/EEE.

³² Cela concerne notamment les sociétés de ventes aux enchères publiques, les commissaires-priseurs judiciaires et toute personne se livrant au commerce d'antiquités et d'œuvres d'art.

140. La France a identifié des scénarios à risques élevés devant faire l'objet de mesures renforcées dans le cadre législatif national. Si ces mesures renforcées se justifient généralement au regard des risques spécifiques identifiés dans l'ANR, les modalités d'application de ces mesures renforcées ne sont pas toujours cohérentes avec les risques identifiés pour certaines activités. Ainsi, le recours aux espèces et aux monnaies électroniques, a par exemple été identifié comme représentant un risque élevé dans le secteur de l'immobilier (ASR) et des jeux (ANR), justifiant la limitation de l'utilisation des espèces dans les transactions immobilières et l'enregistrement par les casinos des opérations d'échange de tout montant excédant le seuil de EUR 2 000. Cependant, la limite de paiements en espèces fixée à EUR 1 000 ne semble pas s'appliquer pour les casinos et la loi établit un seuil différent pour l'utilisation des espèces entre résidents (EUR 1 000) et non-résidents (EUR 15 000) qui ne paraît pas justifié.

Objectifs et activités des autorités compétentes

141. *Supervision* – Les autorités de contrôle des IF ont donné une attention particulière aux objectifs LBC/FT au cours des dernières années, mais cette priorisation a été plus tardive pour les autorités de contrôle EPNFD. Depuis 2018, l'AMF et l'ACPR se fixent des objectifs LBC/FT notamment avec le développement d'un questionnaire LBC/FT par l'AMF, la mise en service de l'outil SABRE pour l'exploitation des questionnaires par l'ACPR et la mise en place d'une équipe dédiée à la supervision LBC/FT au sein de l'ACPR. Le peaufinement de ces outils et la mise en œuvre de l'approche par les risques continuent d'être une priorité. Les résultats obtenus indiquent que l'ACPR a pris bonne mesure des risques auxquels les IF sous sa supervision sont exposés et axé son activité en conséquence. Cependant, ces priorités sont moins visibles dans les activités de certains superviseurs EPNFD pour qui la supervision LBC/FT et l'approche par les risques est encore récente et les ressources dédiées sont limitées (cf. RI.3).
142. *TRACFIN* – Dès 2018, TRACFIN a connu une réorganisation interne qui tient compte des risques identifiés dans l'ANR, avec notamment la création d'une cellule «Cyber» dédiée à l'analyse des renseignements relatifs aux actifs virtuels, et en 2021 une restructuration interne en trois départements, dont deux spécialisés dans les domaines de la fraude aux finances publiques et du terrorisme. Les résultats de ces changements sont déjà visibles, puisque la cellule « Cyber » a collaboré de manière efficace sur des affaires complexes de BC discutées lors de la visite sur place.
143. *Enquêtes et poursuites* – Les politiques et les activités mises en place semblent être appropriées par rapport aux risques de BC/FT identifiés. Des priorités claires ont été fixées pour orienter les activités des autorités d'enquête et de poursuite, notamment pour les cas complexes et plus complexes du BC ainsi qu'aux cas liés au FT. Dans l'ensemble, il y a une augmentation significative des effectifs des services d'enquêtes et de poursuite judiciaires, en particulier en matière de lutte contre le terrorisme (y compris FT). Il n'est cependant pas établi que les ressources allouées à ces services soient dans tous les cas adaptées aux risques de BC, en particulier auprès des services d'enquêtes locaux et à l'instruction, surtout pour les affaires complexes et de grandes ampleurs.

144. Outre l'augmentation des effectifs mentionnée ci-dessus, certaines unités spécialisées ont récemment été établies, par exemple le PNAT. L'établissement de ce parquet n'est pas uniquement une réaction aux risques du FT, mais lié en grande partie aux faits du terrorisme en général. Il succède à la section antiterroriste du parquet de Paris et centralise la direction des enquêtes judiciaires en matière de terrorisme. La mise en place de ce parquet démontre déjà quelques exemples de résultats efficaces, notamment en ce qui concerne les enquêtes sur le FT (*cf.* RI.9).
145. Les activités des autorités en OM ne paraissent pas entièrement en conformité avec les risques du BC. Certaines actions paraissent avoir été adoptées en considération des risques – par exemple le déploiement de ressources additionnelles par les autorités opérationnelles en OM et, notamment, dans les Antilles, en considération des risques liés au trafic de stupéfiants. Toutefois, la nécessité d'un plus grand engagement a été constatée pendant la visite sur place, surtout au niveau de la mise à disposition de l'expertise nécessaire.

Coopération et coordination nationales

146. Le COLB offre depuis sa création en 2010 une structure efficace de coopération et coordination nationale, y compris l'échange d'informations entre les autorités compétentes. Ce comité assure la prise en compte des menaces émergentes au travers de réunions régulières. En 2020, il a ainsi permis la détection et la communication des principales menaces de criminalité et BC liées à la crise Covid-19.
147. En dehors du COLB, il existe des formes de coopérations bilatérales formelles/informelles entre certaines autorités de supervision et TRACFIN. La coopération nationale semble efficace dans le secteur financier avec une coopération et des échanges étroits et fréquents entre l'AMF, l'ACPR et TRACFIN. Dans les secteurs non-financiers, certaines autorités de contrôle pour les EPNFD ont récemment mis en place des mécanismes de coopération efficace avec TRACFIN, afin d'échanger activement et régulièrement sur les risques. Les superviseurs bénéficient largement du support continu de TRACFIN au travers de réunions bilatérales régulières et des notes annuelles et incluent TRACFIN dans leurs activités de sensibilisation auprès des assujettis. Cette coordination semble avoir eu un impact positif, bien que les effets restent encore à être démontrés auprès de certains assujettis. Cependant la coopération bilatérale entre intervenants sur un même secteur d'activité, notamment entre la DGCCRF et le CSN sur le secteur de l'immobilier ou entre les greffiers, la DGCCRF et le CNB en ce qui concerne la transparence des personnes morales, reste à développer.
148. Les autorités d'enquêtes, de poursuites et de renseignement ainsi que TRACFIN coopèrent efficacement dans le domaine de la LFT. Elles s'adaptent rapidement aux évolutions des risques y relatifs. Notamment, la coordination entre les autorités compétentes a été renforcée suite aux attentats terroristes de 2015 et les nouvelles tendances du FT (microfinancement) ont été prises en compte dans les analyses de TRACFIN, qui sont davantage utilisées pour soutenir les enquêtes. La coordination renforcée a particulièrement aidé à détecter des réseaux de collecteurs de fonds (*cf.* RI.6 – Cas collecteurs). Ces conclusions sont soutenues par des exemples de cas d'enquête analysés. Pour ce qui est du BC, la coordination entre les autorités compétentes en matière d'enquête et poursuite de BC est efficace dans une certaine mesure, du fait qu'elle repose majoritairement sur des échanges informels entre les services d'enquêtes et de poursuites, à l'exception de la coordination opérationnelle

en matière de fraude et de BC de fraude (p. ex. la mise en place des Task Force TVA entre différentes autorités – PNF, DNEF, DGFIP, BNRDF, SEJF et TRACFIN).

149. En matière de FP, la coopération entre autorités compétentes est efficacement coordonnée par le SGDSN (*cf.* RI.11). Le SGDSN assure la coordination interministérielle relative à la lutte contre la prolifération des ADM et son financement. Outre le SGDSN, d'autres administrations contribuent également à la lutte contre la prolifération des ADM et le FP. Il s'agit en particulier, du MEAE, du Ministère des Armées, de la DGT, TRACFIN, la DGSJ et son service la police judiciaire, le Service des biens à double usage (SBDU) et de la DGDDI. Cette dernière est compétente en matière de détection des contournements et des tentatives de contournements liés à la prolifération. La Commission interministérielle des biens à double usage émet des avis auprès du SBDU qui est l'autorité de contrôle de l'exportation des biens à double usage. Elle prend en charge également la coopération et la coordination nationales en la matière. Elle permet d'assurer un suivi continu de certaines personnes ou entités suspectées d'être impliquées dans des flux proliférants.

Connaissance des résultats de l'évaluation nationale des risques par le secteur privé

150. La France a publié intégralement son ANR en novembre 2019 et a diffusé cette publication sur les sites internet des principales autorités compétentes. Avant la publication, une ébauche du rapport avait été diffusée aux assujettis du secteur financier et à certains assujettis EPNFD via leurs autorités de supervision et/ou associations professionnelles et la majorité de ces assujettis a avalisé les conclusions. La grande majorité des IF sous la supervision de l'ACPR et de l'AMF semblent avoir tiré avantage de l'approche collaborative ayant encadré les travaux de l'élaboration de l'ANR et des ASR.
151. La Commission consultative sur la LBC/FT (CCLBCFT) est le principal dispositif d'échange public-privé spécifique au secteur financier sur les obligations LBC/FT ainsi que les risques et leur évolution. Le secteur privé y est notamment représenté par les associations professionnelles ainsi que les principaux acteurs dans leurs domaines respectifs. La Commission a servi notamment à consulter certains acteurs du secteur privé durant le processus d'élaboration de l'ANR et de plateforme de diffusion suite à sa publication et continue à servir d'enceinte efficace pour le partage d'information sur les risques.
152. L'AMF et l'ACPR, avec le support ponctuel de la DGT et TRACFIN, entretiennent aussi divers canaux de communications avec leurs assujettis qui ont permis de diffuser les résultats de l'ANR/ASR et de continuer à communiquer efficacement sur les risques avec les IF. En plus, d'autres informations sur les risques sont régulièrement relayées aux assujettis à travers les rapports d'analyse de TRACFIN et ses lettres d'informations. Notamment, la France a réagi rapidement à la crise sanitaire liée à la Covid-19, attirant l'attention des IF et EPNFD sur les nouveaux cas de typologies liés aux risques émergents dans un laps de temps très court. À cet égard, TRACFIN a diffusé dès le mois de mai 2020 une analyse typologique relative aux principaux risques dans le contexte de la crise sanitaire, notamment ceux relatifs aux fraudes et aux escroqueries. À cet effet, deux webinaires ont été organisés afin d'illustrer les différents cas de typologies.

153. L'analyse géographique des risques sur l'OM n'a pas été publiée, ce qui limite la compréhension des risques et des spécificités liées aux territoires ultra-marins auprès des entités assujettis. Les ASR ont été diffusées auprès de la majorité des EPNFD assujetties. Cependant pour les secteurs des agents immobiliers et des sociétés de domiciliation, les informations sur les risques ont principalement été diffusées lors des contrôles sur place par la DGCCRF et par l'intermédiaire des associations professionnelles, dont la représentation ne couvre pas toujours suffisamment le secteur assujetti. Une autre exception existe également pour le secteur des jeux (SCCJ) qui a choisi de maintenir son ASR confidentielle, certaines informations sur les risques ont cependant été transmises aux assujettis à titre compensatoire au travers des lignes directrices du SCCJ, et également lors de formations organisées à cet effet³³. Cependant ces informations ne sont pas toujours suffisantes pour combler le manque de diffusion des analyses sur les risques au sein du secteur des casinos. En ce qui concerne les organismes d'autorégulation, les organismes agissant au niveau central se sont chargés de relayer les ANR et ASR au niveau des ordres régionaux et des barreaux locaux dans le cadre des échanges réguliers entre les instances locales et nationales, voire relayé au niveau des professionnels.
154. Toutes les autorités de contrôle ainsi que TRACFIN ont conduit des activités de sensibilisation au risque BC/FT pour les assujettis EPNFD, bien que le contenu et la fréquence de ces activités ne soient pas uniformes.

Conclusions sur le RI.1

Les autorités ont démontré avoir une bonne et très bonne compréhension des risques respectivement en matière de BC et de FT. Ce niveau de compréhension est généralement partagé par toutes les autorités compétentes, sauf pour certaines autorités de contrôle des EPNFD. D'une manière générale, les politiques et activités en matière répressive reflètent adéquatement les risques identifiés. Toutefois, l'analyse de certains risques BC est à affiner et la mise à disposition d'expertise dédiée à la lutte contre le BC en OM demeure nécessaire. En matière de FT, les politiques et coordination mises en place ont permis d'atteindre des résultats notables. Le COLB assure efficacement la coopération et coordination au plan national. Toutefois, la coopération entre les autorités de supervision des EPNFD chargée d'un même secteur d'activités reste encore à développer. Des améliorations modérées sont à mettre en place, en particulier au niveau de l'analyse de certains risques BC ainsi qu'au niveau de la compréhension des risques de certaines autorités de contrôle d'EPNFD considérées à risques.

La France est notée comme ayant un niveau d'efficacité significatif pour le RI 1.

³³ La nouvelle ASR prévue pour 2022 devrait être intégralement diffusée à l'ensemble des assujettis.



Chapitre 3. RÉGIME JURIDIQUE ET QUESTIONS OPÉRATIONNELLES

Conclusions principales et recommandations

Conclusions principales

Résultat Immédiat 6

- a) Les autorités compétentes utilisent régulièrement les renseignements financiers et autres informations pertinentes - auxquelles elles ont accès direct ou indirect, pour recueillir des preuves et tracer les produits du crime liés au BC, aux infractions sous-jacentes associées et au FT. Dans la pratique, TRACFIN est fréquemment sollicitée pour enrichir les investigations financières, surtout dans les cas les plus complexes.
- b) TRACFIN reçoit un nombre élevé de DOS, dont la majorité provient des IF et d'autres informations pertinentes. Elle fait largement usage de son droit de communication auprès des assujettis et autres autorités nationales compétentes, notamment au travers des officiers de liaison. Cependant, la non exploitation de toutes les informations disponibles avant la phase d'enquête restreint l'identification des cas prioritaires et limite la dissémination des informations aux autorités compétentes.
- c) TRACFIN produit des analyses opérationnelles approfondies et de bonne qualité répondant aux besoins des autorités compétentes qui sollicitent souvent sa coopération. En outre, elle développe des analyses stratégiques, principalement de caractère typologique, qui contribuent à la compréhension des risques, bien que les ressources dédiées à cette fonction demeurent limitées.
- d) L'identification des infractions sous-jacentes faites par TRACFIN dans les transmissions judiciaires (TJ) correspond aux risques majeurs identifiés par la France. Elle semble aussi corroborée par le nombre élevé de dossiers pour lesquels une enquête est ouverte.
- e) TRACFIN et les autres autorités compétentes coopèrent entre elles de manière efficace, en échangeant un grand nombre d'informations. La participation à des groupes de travail conjoints et l'existence de nombreuses cellules pluridisciplinaires facilitent aussi la coopération au niveau opérationnel et le partage d'expérience. Les autorités ont mis en place des mécanismes qui assurent le retour d'information entre elles, quoique dans une moindre mesure en matière de FT.

Résultat Immédiat 7

- a) La France dispose d'un système juridique et institutionnel complet pour identifier et enquêter sur les cas de BC. Bien que les autorités d'enquête et de poursuite identifient pro-activement les cas de BC à travers une grande

varité de sources, - le nombre des cas identifiés en cours d'enquêtes sur des infractions sous-jacentes à risque apparaît relativement faible.

- b) Les autorités compétentes privilégient une approche « par le haut » concernant les enquêtes sur des cas complexes et très complexes menées par des juridictions spécialisées sur les infractions sous-jacentes et par suite priorisent la poursuite des cas de grande envergure.
- c) Les enquêtes et poursuites de BC sont en grande partie conformes au profil de risque identifié en France. Bien que la majorité des enquêtes menées pour des faits de BC sont en lien avec les principales infractions à risque (fraude fiscale, escroquerie, trafic de stupéfiants), le nombre des cas de BC en lien avec les autres infractions à risque (corruption et TEH) est faible par rapport au risque.
- d) Les autorités compétentes poursuivent et condamnent les personnes, dans une large mesure, pour les différents types de BC (BC autonome, l'auto-blanchiment, BC par un tiers, BC du produit d'infractions sous-jacentes commises à l'étranger). Toutefois, le nombre de condamnations pour blanchiment autonome représente une part moins importante qu'attendu des condamnations pour BC, au regard de la possibilité légale (i.e. la présomption de blanchiment) offerte aux autorités de poursuivre plus aisément le blanchiment autonome depuis 2013 avec le renversement du fardeau de la preuve.
- e) Les autorités d'enquêtes et de poursuites spécialisées disposent des ressources financières et techniques adéquates afin d'identifier et d'enquêter sur des cas de BC. Toutefois, malgré une augmentation en effectif avec une formation approfondie et spécialisée, le manque de ressources humaines et d'expertise représente une contrainte pour le système et a une répercussion sur les délais d'enquêtes également, surtout dans les cas complexes et très complexes. En outre, des manques de ressources dédiées à la LBC et d'enquêteurs spécialisés au niveau local, en OM et à l'instruction constituent un défi dans la conduite efficace d'enquêtes de BC.
- f) Les sanctions appliquées à l'encontre des personnes condamnées pour BC sont globalement efficaces, proportionnées et dissuasives. Les tribunaux utilisent toute l'échelle des peines et imposent des peines sévères dans les cas les plus graves et complexes. Concernant les personnes physiques, le taux de prononcé de peines est élevé. Concernant les personnes morales, les sanctions imposées pour BC contre les personnes morales sont moyennement élevées.
- g) Les autorités mettent en œuvre des mesures alternatives pour interrompre le BC lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir une condamnation. Elles font recours à des poursuites sur des qualifications de droit commun (recel ou non-justification de ressources), lorsque cela est possible, ou sinon à d'autres mesures (décision de non restitution d'un bien saisi, ou redressement fiscal). En outre, les autorités font recours à une alternative aux poursuites, une solution transactionnelle (CJIP) efficace réservée aux personnes morales pour certaines infractions financières.

Résultat Immédiat 8

- a) La France a érigé la saisie et la confiscation du produit et des instruments du crime et des biens d'une valeur équivalente en une priorité globale et ceci demeure un objectif de sa politique pénale depuis l'adoption de la loi Warsmann (2010). Elle dispose d'un cadre juridique solide destiné à développer une politique systématique de saisies et de confiscations pour les infractions ayant généré un profit.
- b) La politique pénale vise à identifier les avoirs criminels le plus tôt possible au cours de l'enquête pour optimiser leur saisie. L'enquête patrimoniale suit l'approche « par le haut » indiqué sous le RI.7, selon laquelle les investigations se doivent d'être d'autant plus approfondies que la valeur du produit ou de l'instrument du crime est élevée et que l'existence de biens saisissables apparaît vraisemblable.
- c) La création de l'AGRASC représente un point fort du système mis en place, afin d'apporter le support nécessaire aux juges et aux services d'enquêtes dans l'exécution de saisies et de confiscations nationales et internationales. AGRASC a démontré sa capacité de gérer efficacement les biens saisis et à s'adapter au regard de l'évolution en la matière permettant, par exemple, la saisie de nouveaux produits, tels que les actifs virtuels.
- d) La France est active dans la mise en œuvre des mesures de saisie des biens. Elle a obtenu de très bons résultats en saisissant des biens d'une grande variété (assurances-vie, actif virtuel) pour une valeur annuelle moyenne de plus de EUR 550 millions.
- e) La France a réussi à priver les criminels de montants considérables constituant le produit et les instruments d'infractions ou de biens d'une valeur équivalente (EUR 4.7 milliards par an) en ayant recours à diverses mesures, y compris la confiscation, les CJIP, les sanctions fiscales et le rapatriement du produit transféré vers d'autres pays.

- f) Les autorités sont actives en matière d'identification de biens situés dans un pays étranger et de suivi des demandes étrangères visant la localisation de biens en France. Le nombre de demandes d'identification des avoirs à l'étranger est bien supérieur à celui de demandes reçues, ce qui est cohérent avec le profil de risque de la France, celle-ci étant principalement exposée au risque de BC à l'étranger de revenus illicites générés en France.
- g) Bien que le nombre de cas et les montants concernés des avoirs rapatriés et partagés avec d'autres pays ne sont pas encore significatifs, les autorités ont présenté plusieurs cas illustrant leur capacité à saisir, confisquer, rapatrier et/ou partager des avoirs avec d'autres pays. Les difficultés et les délais d'entraide en la matière peuvent expliquer que les partages commencent à se développer.
- h) La France dispose d'un dispositif juridique solide concernant l'obligation de déclaration des mouvements transfrontaliers de l'argent liquide. Les autorités ont une bonne connaissance des risques majeurs liés à son mouvement transfrontalier et reconnaissent l'importance de faire face aux risques identifiés en appliquant des sanctions, proportionnées, mais paraissant peu dissuasives à moins qu'on ne soit également en présence d'indices d'une autre infraction douanière.
- i) Les résultats de confiscation sont globalement cohérents avec les politiques et les priorités nationales en matière de LBC ainsi que les risques identifiés dans l'ANR. Les données statistiques disponibles depuis 2019 confirment que les confiscations sont également globalement cohérentes avec le profil de risque. Les nombreux cas présentés à l'équipe d'évaluation permettent d'affirmer que des confiscations sont prononcées pour les principales menaces criminelles.

Recommandations

Résultat Immédiat 6

La France devrait :

- a) Optimiser l'exploitation par TRACFIN des informations disponibles dans les nombreuses bases de données, notamment les fichiers criminels, dès la phase d'intégration, afin d'identifier en amont les cas urgents et de prioriser le traitement des DOS et autres informations disponibles, ce qui permettrait aussi d'accroître le taux de dissémination.
- b) S'assurer que TRACFIN revoie son organisation du travail dans le but de coordonner les exigences de sécurité de l'information traitée avec celle de garantir la pleine capacité opérationnelle en cas de pandémie ou confinement.

- c) Renforcer les effectifs de la cellule d'analyse stratégique (CAS) de TRACFIN ce qui permettrait de diffuser davantage d'information typologiques et stratégiques sur des thèmes d'importance.
- d) Améliorer le retour d'information de la DGSI vers TRACFIN en matière de FT, en mettant en place des mécanismes permettant d'identifier des cibles ou des sujets sur lesquels TRACFIN doit focaliser ses analyses.

Résultat Immédiat 7

La France devrait :

- a) Maintenir la priorité de poursuivre les cas de BC de grande envergure tout en accordant une attention particulière aux infractions sous-jacentes traitées dans les services locaux visant à identifier le BC.
- b) Poursuivre la mise en œuvre des stratégies relatives à l'application de la présomption de blanchiment d'argent auprès de l'ensemble des autorités de poursuites.
- c) Poursuivre la mise en œuvre du projet de modernisation de l'outil informatique dénommé « Procédure pénale numérique » (PPN) afin de faciliter la coordination entre autorités impliquées et par suite raccourcir les délais d'enquêtes sur les cas complexes et volumineux.
- d) Développer les enquêtes et les poursuites du BC en lien avec la corruption et le TEH en renforçant les services compétents par des effectifs formés et dédiés en matière d'investigation financière.
- e) Continuer à renforcer les effectifs spécifiquement formés et dédiés à la lutte contre le BC en particulier auprès des services d'enquêtes locaux et en OM et à l'instruction.

Résultat Immédiat 8

La France devrait :

- a) S'assurer que les autorités poursuivent leurs efforts de systématisation du réflexe de saisie et confiscations auprès de toutes les autorités de poursuites et d'enquête.
- b) Développer davantage le recours au partage des avoirs ou au rapatriement lorsque la coopération internationale le permet.
- c) Modifier sa législation afin de renforcer le caractère dissuasif des sanctions prononcées en cas de MOD simple.
- d) Améliorer la collecte de statistiques complètes en matière de saisie et confiscation des MOD et considérer centraliser l'ensemble des informations, statistiques et outils afférents auprès de l'AGRASC, à travers la création d'un centre de ressources.

155. Les Résultats Immédiats pertinents pour ce chapitre sont RI.6-8. Les recommandations pertinentes pour l'évaluation de l'efficacité dans le cadre de cette section sont R.1, R.3, R.4 et R.29.

Résultat immédiat 6 (Renseignements financiers)

Utilisation des renseignements financiers et autres informations

156. Les autorités d'enquêtes consultent et utilisent régulièrement les renseignements financiers et autres informations pertinentes afin d'établir des preuves et de localiser le produit du crime lié au BC, aux infractions sous-jacentes associées et au FT.
157. L'équipe d'évaluation a fondé ses conclusions sur diverses informations, notamment: les statistiques des différentes données tenues par TRACFIN, les entretiens avec TRACFIN et plusieurs autorités d'enquêtes et de poursuite (en particulier DGPN, DGGN, SEJF, DNRED, DNEF, PNAT et PNF), les entretiens avec les administrations gestionnaires de bases de données (DGFIP, DGDDI), les entretiens avec des représentants des professions assujetties, et l'examen des cas ainsi que les visites menées dans les locaux de TRACFIN.
158. Les autorités d'enquêtes disposent d'une grande variété de sources d'informations qu'elles utilisent dans le cadre de leurs investigations de BC/FT afin d'établir les preuves et localiser les produits de crime de BC, FT et infractions sous-jacentes. L'encadré 3.1 identifie les principaux fichiers et bases de données, pour la plupart accessibles en temps réel aux enquêteurs, utilisés par les différentes autorités d'enquêtes.

Encadré 3.1. Exemples de fichiers et bases de données disponibles³⁴

- **Fichier national des comptes bancaires (FICOBA)**: informations sur les titulaires de comptes bancaires, de coffres-forts et ayants-droit ;
- **Fichier national des contrats de capitalisation et assurance vie (FICOVIE)** : informations en lien avec les bénéficiaires de contrats d'assurances vie;
- Le Fichier des personnes recherchées,
- Le Registre des bénéficiaires effectifs (RBE) (cf. RI5)
- **Fichier national des interdits de gérer (FNIG)** : informations sur les interdictions prononcées par les juridictions commerciales, civiles et pénales ;
- **Fichier des immatriculations des véhicules** : informations sur l'identification du titulaire et co-titulaires de certificat d'immatriculation du véhicule ;
- **Fichier des déclarations préalables à l'embauche** : informations sur les salariés et employeurs concernés par une déclaration préalable à l'embauche ;
- **Registre du commerce et des sociétés (RCS)** : informations sur les sociétés et fonds de commerce enregistrés ;

³⁴ L'accès à ces fichiers et bases de données peut être direct ou indirect en fonction du service qui l'utilise.

- **Registre national des associations (RNA)** : accès aux pièces de dossier de déclaration de l'association (statuts, liste des personnes habilitées à représenter l'association, délibérations pour modification ou dissolution de l'organisme) ;
- **Base nationale des données patrimoniales (BNDP)** : informations patrimoniales contenues dans les documents déposés par les redevables ;
- **Fichier immobilier ou PATRIM** - aide à l'estimation des biens immobiliers dans le cadre d'une déclaration de l'impôt sur la fortune immobilière ou de succession, d'un acte de donation ou d'une procédure administrative ;
- **Répertoire national commun de la protection sociale**: informations détenues par les gestionnaires des prestations d'aide sociale ;
- **Le Fichier de la DGFIP « ADONIS »** relatif à la situation fiscale des personnes physiques,
- **Bases de données douanières** : module ROC du Système d'Information et de Lutte contre la Fraude (SILCF) (qui comprend les manquements à l'obligation déclarative de passages physiques transfrontaliers d'espèces ou d'instruments négociables au porteur) et module DKS (qui comprend les déclarations de mouvements transfrontaliers d'argent liquide) ;
- **Registre PABLO**: informations relatives à la détaxe ;
- **Applications ASTRINET, CANOPEE, TTC** correspondant aux déclarations de flux de marchandises intra et extra européens ;
- Fichier d'Europol du Programme de traçage du financement du terrorisme (Terrorist Finance Tracking Programme - TFTP) ;
- **Base de données ALPAGE** : Application de suivi des contrôles fiscaux, de la programmation à la mise en recouvrement.

159. Outre la consultation des nombreux registres et bases de données, les autorités ont recours à d'autres modalités de collecte d'information de nature financière ; perquisitions, renseignements humains, informations transmises par la coopération policière ou judiciaire étrangère. TRACFIN est dans la pratique fréquemment sollicitée pour enrichir les investigations financières, surtout dans les cas les plus complexes.

160. TRACFIN joue un rôle important dans l'enrichissement et la valorisation du renseignement financier grâce aux diverses sources d'informations auxquelles elle a accès et à son système de traitement informatique interne STARTRAC. TRACFIN a accès, outre aux déclarations effectuées par les assujettis (DOS et COSI), à un grand nombre de bases de données administratives et financières, dont une grande partie en accès direct. Cela inclut, entre autres, les bases de données relatives aux fichiers de comptes bancaires et d'assurance vie (FICOBA et FICOVIE), celles relatives aux impôts et au patrimoine immobilier (ADONIS et BNDP) ainsi que le RCS, le RNA et le RBE. TRACFIN a aussi accès direct aux fichiers criminels³⁵. TRACFIN a également accès à des listes d'intérêt afin d'aiguiller ses enquêtes dans des domaines prioritaires ou sensibles. En plus, TRACFIN peut accéder également aux informations des bases de données privées³⁶ et publiques.
161. Aux fins d'obtenir des informations sur les enquêtes en cours, TRACFIN échange régulièrement avec la police et la gendarmerie, notamment via les trois officiers de liaison ayant accès direct à plusieurs bases de données. TRACFIN accède aussi aux informations détenues par les CRF étrangères (cf. RI.2).
162. TRACFIN a fait un usage croissant des informations disponibles pour le déroulement des analyses relatives aux DOS reçues (cf. tableau 3.1). La diminution du nombre d'actes d'investigations douanes les dernières années s'explique par l'ouverture de l'accès direct à ROC/DKS (déclarations transfrontalières d'argent et les MOD) pour les agents de TRACFIN ce qui explique également l'accroissement du nombre des consultations directes de bases administratives.

Tableau 3.1. Statistiques des différents actes de recherches et d'investigations menés par TRACFIN

Type recherché / Année	2016	2017	2018	2019	2020
Consultation de fichiers police	ND	2 701	11 252	10 514	9445
Consultation directe de bases administratives	17 692	18 557	21 288	19 653	19 198
Consultation directe de bases TRACFIN	2 652	4 222	6 170	6 776	6 884
Recherches en sources ouvertes	5 103	4 669	5 018	4 524	3 895
Actes d'investigation douanes³⁷	2307	818	283	291	226
Requêtes vers CRF homologues	1 454	1 762	2 255	2 912	2 875

163. Le taux de dissémination des DOS n'est pas particulièrement élevé : seul 4% des DOS sont transmises aux autorités compétentes dans le cours de la même année de réception. Cependant, les autorités indiquent que plus de 40 % des transmissions annuelles retiennent des informations contenues dans des DOS des années précédentes. Il n'en demeure pas moins, sur la base des constatations sur place et des cas soumis, que les analyses de TRACFIN constituent une contribution importante, soit pour le déclenchement de nouvelles investigations de BC, infractions sous-jacentes, ou FT, soit pour l'apport d'information additionnelle pour les enquêtes déjà en cours.

³⁵ Le fichier des personnes recherchées et la partie du fichier des procédures pénales rédigées par la Police nationale ou la Gendarmerie en matière de crime, de délit et de certaines contraventions (TAJ) relative aux personnes mises en cause.

³⁶ À titre d'exemple : World-check et à Watch List de la société Dow Jones.

³⁷ Hors accès direct par les agents de TRACFIN à ROC et à DKS.

Tableau 3.2. Nombre d'enquêtes menées par les services compétents suite à une note d'information TRACFIN

Services /Année	2016	2017	2018	2019	2020
Ministère de l'intérieur	197	225	243	153	178
SEJF	28	20	26	33	23
DGFIP	232	234	238	435	234

164. Les services de renseignements sont les principaux destinataires des notes d'information de TRACFIN (cf. tableau 3.3), puis viennent les services de lutte contre la fraude et les autorités judiciaires. Les cas transmis à l'équipe d'évaluation montrent que TRACFIN constitue une source principale de détection du blanchiment de fraude fiscale. En plus, les statistiques montrent une hausse constante des cas disséminés par TRACFIN.

Tableau 3.3. Dissémination des notes d'information de TRACFIN (par type d'autorité destinataire)

Services /Année	2016	2017	2018	2019	2020
Autorités Judiciaires	690	891	948	954	738
Services de renseignement	488	614	1105	1482	1321
Services de lutte contre la fraude fiscale, sociale et douanière	574	888	967	1 019	828
CRF étrangères	121	202	231	246	126
Autres autorités	16	21	31	37	20
Total	1 889	2 616	3 282	3 738	3 033

165. Les autorités d'enquêtes utilisent régulièrement le renseignement financier transmis par TRACFIN, en augmentation depuis 2016, en matière de FT aussi. Le tableau ci-dessous illustre le nombre de transmissions de FT par TRACFIN à l'autorité judiciaire.

Tableau 3.4. Nombre de transmission FT par TRACFIN

	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de TJ (transmissions judiciaires)	3	0	2	5	15
Nombre de TS (transmissions spontanées) à l'autorité judiciaire	23	222	137	166	79
Total	26	222	139	171	94

166. L'utilisation du renseignement financier a mené TRACFIN à la détection de collecteurs de fonds de l'EI (p.ex. *cas Collecteurs*). L'identification des collecteurs des fonds et la constitution des fiches constituent une bonne pratique dans l'utilisation des renseignements financiers en matière de financement de terrorisme.

Encadré 3.2. Cas collecteurs

Exemple d'enquête financière menée en coordination entre différentes autorités à l'appui d'une enquête antiterroriste – ayant pour origine une note d'information TRACFIN

Description: Le PNAT, TRACFIN et les autorités d'enquêtes ont arrêté un protocole prévoyant la centralisation du renseignement concernant les « collecteurs ». De nombreux échanges entre les différents services et le secteur privé ont permis d'identifier un grand nombre d'expéditeurs français, ainsi que les flux financiers associés. Afin d'intégrer ces informations financières aux procédures en cours, TRACFIN a établi une fiche récapitulative par collecteur mentionnant l'identité des expéditeurs, le montant des mandats ainsi qu'une cartographie du réseau. Les investigations entreprises ont permis aux autorités de découvrir des djihadistes français présents sur zone et d'identifier des soutiens logistiques et financiers qui étaient encore inconnus des services enquêteurs.

Résultats: Ouverture de 40 procédures grâce aux informations financières. Plusieurs condamnations prononcées sur la base de ces informations.

167. Les analystes et enquêteurs de TRACFIN ont accès aussi aux données relatives aux déclarations transfrontalières tenues par la Douane : les données relatives aux communications des mouvements transfrontaliers de sommes, titres ou valeurs et instruments négociables au porteur (INP), de montant égal ou supérieur au seuil de EUR 10 000 (DKS), ainsi qu'aux MOD. Le tableau (cf. tableau 3.30 sous RI.8) illustre le nombre des déclarations de capitaux.
168. Les cas suivants montrent que les autorités de poursuite utilisent le renseignement financier et ont un large accès à d'autres informations pertinentes pour mener à bien les enquêtes pour BC et FT.

Encadré 3.3. Cas Bo

Exemple de l'utilisation du renseignement financier dans les affaires BC complexe (fraude fiscale)

Sujet : TRACFIN reçoit plusieurs DOS portant sur des sociétés françaises, dont les comptes bancaires étaient crédités par des paiements par cartes bancaires exclusivement américaines.

Faits : Les investigations de l'OCLCIFI en co-saisine avec le Service régional de police judiciaire mettaient en évidence l'existence d'un réseau de sociétés, opérant sur le territoire français, reposant sur le même schéma de fonctionnement, sous couvert de l'exploitation de sites internet n'ayant en réalité aucune fréquentation. Plus de 220 millions d'euros furent crédités sur des comptes en France, et 95% furent ensuite décaissés au profit de sociétés d'autres pays gérées par le mis en cause français (dont des entités *offshore* ou de sociétés en lien avec des sites de jeux). L'enquête a permis de mettre en évidence la perception de commissions et de retro commissions non déclarées par le mis en cause et ses complices. Ces mécanismes de BC étaient, par ailleurs, favorisés par l'exercice occulte des sociétés françaises d'une activité de transmission de fonds non déclarée en France et assimilable à un exercice illégal d'une activité de banquier.

Résultats : Les investigations sont encore en cours ; il y a eu au cours de l'enquête de nombreuses saisies sur les avoirs immobiliers et mobiliers en France et à l'étranger d'une valeur de 3.5 millions d'euros.

Encadré 3.4. Cas Association Famille et exfiltration

Exemple de l'utilisation du renseignement financier de TRACFIN dans une affaire de FT

Faits : TRACFIN a réalisé une large étude de comptes bancaires de personnes physiques et personnes morales, visant quatre associations françaises d'aide aux familles concernées par le phénomène de « djihad ». De cette analyse ressortait que la présidente et la trésorière de l'une des associations avaient envoyé à leurs enfants partis sur zone de combat syro-irakienne des fonds apparemment détournés de l'association (ces fonds ayant été crédités par virement sur leurs comptes personnels). Suite aux réquisitions du PNAT auprès de différents organismes de transferts de fonds, l'enquête confirme ce détournement (via des personnes tierces en Turquie et au Liban). Les perquisitions et l'exploitation des téléphones portables des placés en garde à vue démontrèrent que les parents interpellés avaient pleinement conscience que leurs enfants se trouvaient sur une zone de combat et qu'ils participaient activement aux activités de l'EI.

Résultats : Cette affaire a permis la poursuite pour FT des personnes ayant transféré et bénéficié sans justification apparente des fonds de l'association (ce qui est pertinent pour le RI.9). Elle démontre aussi l'utilisation d'autres passeurs de fonds ainsi que des contacts sur zone ayant comme but celui de faciliter l'exfiltration des terroristes de la Syrie.

169. L'échange des renseignements financiers est aussi facilité par la mise en œuvre de taskforces thématiques (TVA, lutte contre la fraude, renseignement fiscal, LFT), dont les autorités participantes peuvent être saisies notamment en appui sur les aspects patrimoniaux. À titre d'exemple et selon les thématiques abordées, peuvent y participer les représentants de la police, gendarmerie, services de renseignement territoriaux, services fiscaux, douanes et direction départementale du travail et de l'emploi. Les échanges réguliers entre différentes autorités constituent une bonne pratique pour l'exploitation des données disponibles, en particulier pour les enquêtes les plus complexes.
170. Les renseignements financiers sont aussi utilisés par les autorités de supervision (principalement par l'ACPR et dans une moindre mesure par les autres superviseurs) pour orienter leurs activités de supervision, notamment sur la base des communications et des retours d'informations de TRACFIN. Celles-ci sont également utilisées par des services d'enquêtes administratives surtout douanières (DNRED) et fiscales (*cf.* Encadre 3.5).

Encadré 3.5. Cas M

Exemple d'utilisation du renseignement financier par les services fiscaux

Faits : TRACFIN est informé par une CRF partenaire que le compte courant de M. H, ouvert auprès d'une banque en Espagne, a reçu un virement de 597 558 € depuis un compte bancaire à Hong-Kong au nom de la société M. Consulting Limited. Ce virement a servi à l'achat d'une propriété immobilière en Espagne. TRACFIN sur cette

base adresse une note d'information à la DNEF en septembre 2016. La brigade nationale d'investigations (de la DNEF) en février 2018 mène une perquisition fiscale au domicile des époux H. Les éléments saisis permettent de démontrer, d'une part, que la société M. Consulting Limited était une société écran à Hong-Kong et d'autre part, que son activité était gérée depuis la France de manière occulte.

Résultat : Le contrôle fiscal mené sur les époux M s'est conclu avec le paiement de 2,6 M€ de droits et pénalités pour la société et 2,6 M€ de droits et pénalités pour son dirigeant.

Déclarations reçues et demandées par les autorités compétentes

171. TRACFIN reçoit différents types d'informations de la part des entités assujetties, les DOS et les COSI. Comme reflété dans le tableau 3.5., le nombre de DOS reçues est en constante augmentation sur les cinq dernières années. (cf. tableaux sous RI.4 pour une répartition détaillée des DOS par type d'entités assujetties.)

Tableau 3.5. Nombre de DOS reçues par TRACFIN

	2016	2017	2018	2019	2020
-Professions financières	58 517	64 044	71 605	89 574	105 473
-Professions non financières	3 742	4 617	4 711	6 158	6 198
Total	62 259	68 661	76 316	95 732	111 671

172. Les DOS sont envoyées par internet à travers un dispositif de déclaration dématérialisé et sécurisé (ERMES) ; un outil informatique permet aux entités assujetties de remplir en ligne leur déclaration. Cet outil permet aussi d'intégrer les DOS directement dans la base de données STARTRAC gérée par TRACFIN. En pratique, cela simplifie la gestion des DOS entrantes en permettant leur intégration automatique. Une partie minimale des DOS, provenant du secteur non financier (env. 450 par an) arrive à TRACFIN par courrier, ce qui rend nécessaire une intervention supplémentaire par des agents de TRACFIN aux fins d'intégration dans STARTRAC, bien que l'impact reste limité.
173. Si TRACFIN témoigne la bonne qualité et quantité des DOS reçues par le secteur financier, ainsi que de l'engagement croissant des professions non financières, la contribution de ces dernières paraît encore limitée : plus de 90% de DOS, proviennent des IF (en particulier des banques et des EP). Toutefois, la contribution des professions travaillant dans les secteurs à risque (tel que l'immobilier et l'art et le luxe) demeure encore limitée, malgré une augmentation enregistrée au cours des dernières années.
174. Des délais ont été constatés dans la transmission des DOS par les assujettis – il est p.ex. de 60 jours pour les déclarations relatives au BC et 27 pour celles liées au FT pour les IF soumises au contrôle de l'ACPR. Si les autorités expliquent ces délais par l'exigence de recevoir une information vérifiée et complétée de la part des entités assujetties, toutefois l'exigence de recevoir l'information en temps opportun ne paraît pas être respectée, surtout pour ce qui est du FT. Ces délais peuvent expliquer notamment le faible recours de TRACFIN à son droit d'opposition à l'exécution des opérations signalées, dont les autorités de poursuite peuvent bénéficier dans le but d'exécuter des mesures de saisies et de confiscation (cf. RI. 8).

Tableau 3.6. Délai moyen entre l'exécution des opérations et leur déclaration à TRACFIN

En jours	2016	2017	2018	2019	2020
Délai DOS - BC	97	68	59	60	ND
Délai DOS - FT	nd	37	32	27	ND

175. TRACFIN reçoit aussi un nombre très important de déclarations automatiques, les COSI envoyées par les entités assujetties sur la base de critères objectifs et même dans l'absence de soupçon. Celles-ci concernent les transmissions de fonds (pour un montant supérieur à 1.000 euros par opération, ou à 2.000 euros cumulé par client par mois) et les dépôts ou retraits d'espèces dont le montant sur base mensuelle par client dépasse les 10.000 euros. Le tableau ci-dessous illustre le nombre élevé des COSI reçues par TRACFIN. La diminution des COSI pour l'année 2020 est due à la crise sanitaire et les périodes de confinements. Comme les DOS, les COSI sont directement accessibles dans l'outil informatique STARTRAC, ce qui assure la mise à disposition immédiate pour les exigences d'analyse.

Tableau 3.7. Le Nombre de COSI soumises à TRACFIN

	2016	2017	2018	2019	2020
COSI « transmission de fonds »	2 600 000	3 313 808	3 310 341	3 960 608	3 859 311
COSI « versements et retraits d'espèces »	52 900 000	56 118 389	51 177 616	46 970 110	37 161 266
Total	55 500 000	59 432 197	54 487 957	50 930 718	41 020 577

176. Le patrimoine informatif de TRACFIN est aussi constitué d'informations provenant des autorités de contrôle, presque exclusivement de la part de l'ACPR (par ex. 306 informations reçues de l'ACPR en 2020, contre 9 de l'AMF et 15 de l'ANJ) lorsqu'elles découvrent des faits susceptibles de constituer une infraction BC, sous-jacente ou FT et qui n'ont pas fait l'objet d'une DOS de la part des entités assujetties supervisées. Ces informations sont également intégrées dans STARTRAC suite à une intervention manuelle de la part des analystes chargées de leur traitement.
177. TRACFIN exerce aussi son droit de communication afin d'obtenir en temps opportun des informations supplémentaires, et cela même en l'absence d'une DOS envoyée par l'entité déclarante. Les assujettis sont tenus de répondre aux demandes dans les délais fixés par TRACFIN en utilisant le même canal d'échange sécurisé (ERMES). L'utilisation de ce dispositif permet de réduire le délai de réception des informations et des justificatifs souhaités, qui peut prendre quelques heures. Toutefois, le délai de réponse moyen noté est de 5 jours.
178. TRACFIN fait recours de manière quasi-systématique au droit de communication pour les enquêtes en cours, en particulier afin de pouvoir obtenir des renseignements utiles à la reconstruction et la traçabilité des fonds des sujets impliqués. Ainsi en 2020, le nombre de droit de communication au secteur privé s'élevait à presque de 19.000 demandes, dont 17.000 aux IF (majoritairement des banques et établissement de crédit) et 1.400 aux EPNFD. Le tableau 3.8. ci-dessous montre le nombre important du recours au droit de communication mené par TRACFIN.

Tableau 3.8. Demandes d'informations adressées par TRACFIN au secteur privé

Type d'interlocuteur	2016	2017	2018	2019	2020
Professions financières	12 482	14 464	16 507	17 976	17 375
<i>Banques / EC</i>	9 998	11 116	12 077	13 016	12 207
Professions non-financières	724	958	1 140	1 184	1 394
Non-assujettis ³⁸	25	99	101	108	75
Total	13 231	15 521	17 748	19 268	18 844

179. TRACFIN exerce son droit de communication également auprès des différentes autorités administratives. À titre d'exemples, pendant la crise sanitaire, TRACFIN a adressé plus de 400 droits de communication à l'Agence de service et de paiement, opérateur public versant les aides au titre du chômage partiel. Les enquêtes de TRACFIN sont aussi enrichies par le recours actif à la coopération internationale (cf. RI. 2). Le tableau 3.9 montre le nombre des techniques d'investigations utilisées dans les analyses conduites par les agents de TRACFIN.

Tableau 3.9. Techniques d'investigations employées par les agents de TRACFIN

	2016	2017	2018	2019	2020
Actes de recherche ³⁹	25 467	30 172	43 735	41 456	39 483
Requêtes auprès de CRF étrangères	1 454	1 762	2 255	2 912	2 875
Droits de communication	30 785	29 194	26 275	46 470	24 881
Total actes d'investigations	57 706	61 128	72 265	90 838 ⁴⁰	67 239

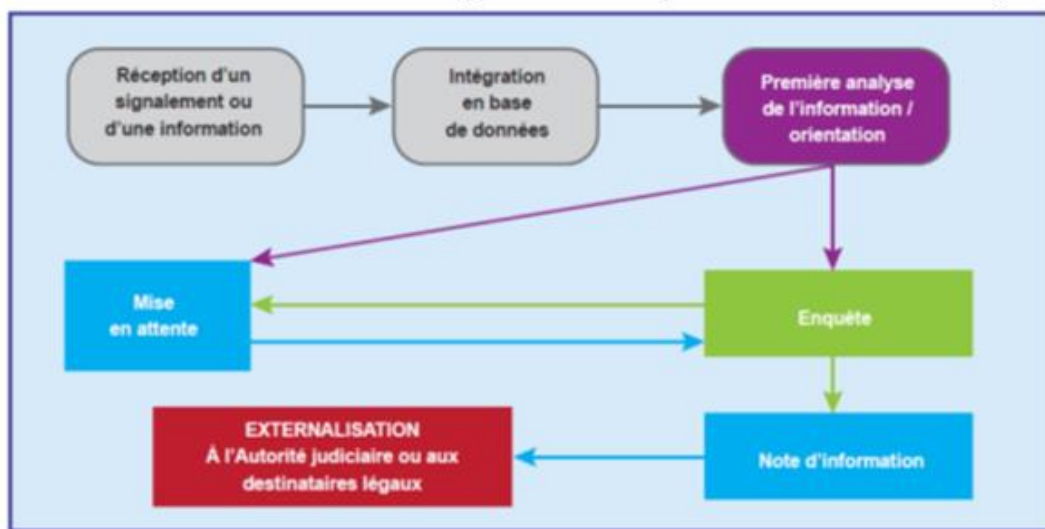
180. Avant la phase de l'« enquête », des analystes de la Division Intégration (5) effectuent une analyse préliminaire des DOS afin d'identifier les cas urgents et orienter les activités ultérieures; ce traitement des DOS permet aussi de vérifier la qualité des données et leur recevabilité. Dans cette phase (dite d'intégration), les analystes détectent les DOS prioritaires, faisant usage des quatre critères de priorisation suivants : FT, PPE, émergences liées à la crise sanitaire ou les sollicitations du droit d'opposition. Le processus est automatisé via l'utilisation d'un outil informatique décelant les mots clés dans les DOS et recherchant les informations déjà disponibles dans STARTRAC.

38 Agences de voyages, gestionnaires de systèmes de paiement et Société de transport

39 Les actes de recherche comprennent: consultations de fichiers de police, consultations directes de bases administratives, consultations directes de bases TRACFIN, recherches en sources ouvertes (pour plus de détails voir tableau 3.1)

40 L'augmentation significative du nombre d'actes d'investigation en 2019 est notamment due à l'exercice de plus de 19 000 appels à vigilance de TRACFIN.

181. Dans une phase successive (dite d'orientation'), des analystes d'une autre Division (10) vérifient l'existence de possibles informations additionnelles, p.ex. celles des listes nationales de gels des avoirs ou celles mise à disposition par l'AFA ou la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), mais aussi celles dans les autres bases de données auxquelles TRACFIN a accès. Ces analystes apprécient également la pertinence de l'analyse du soupçon et orientent le signalement au Département approprié. Suite à ce deuxième contrôle, une décision est prise pour le traitement de la DOS, qui peut être assignée à un département ou une cellule d'enquête⁴¹ en vue de son analyse détaillée préalable à une potentielle dissémination aux autorités compétentes. Une DOS peut être mise en attente au terme de l'intégration ou de l'orientation, et être ensuite reprise lors du traitement d'une autre information parvenue à TRACFIN. Le circuit de traitement de l'information chez TRACFIN peut être décrit de la façon suivante:



182. Les cinq analystes travaillant sur la phase d'intégration traitent en moyenne 120 DOS/jour, tandis que les 10 analystes travaillant sur la phase d'orientation arrivent à en traiter 160 par jour (ce qui revient à 16 DOS par analyste). En considération du nombre élevé des DOS reçues par TRACFIN, il ressort que presque la moitié des DOS sont mises en attente exclusivement sur la base de contrôles automatiques réalisés par un outil informatique. Cela pourrait poser le risque que des cas urgents ou importants puissent ne pas être détectés de manière automatique et en temps opportun.
183. L'efficacité du système est aussi susceptible d'être amoindrie du fait que dans la phase d'intégration, les contrôles sur les sujets déclarés sont effectués exclusivement sur les bases de données de STARTRAC, tandis que la consultation d'autres bases de données se fait manuellement (et éventuellement) par les analystes de l'orientation, et exclusivement sur les 160 DOS/par jour qu'ils analysent.

⁴¹ Les départements et cellule d'enquêtes : département « renseignement et lutte contre le terrorisme » (DRLT), département « lutte contre la fraude » (DLCF) et département « lutte contre la criminalité économique et financière » (DCEFI), et Division « coopérations internationales opérationnelles » (DCIO). Et la cellule « Cyber ».

Adéquation des analyses de la CRF avec les besoins opérationnels des autorités compétentes

184. Les analyses opérationnelles de TRACFIN représentent dans une large mesure une valeur ajoutée significative aux informations contenues dans les DOS. Cela est rendu possible grâce à l'exploitation de nombreuses informations dont TRACFIN dispose et l'analyse faite par ses enquêteurs. Les autorités, destinataires de ces notes d'information, confirment la bonne qualité des informations transmises par TRACFIN et leur adéquation aux besoins opérationnels dans le cadre des enquêtes et poursuites de BC, infractions sous-jacentes et FT.

Analyse opérationnelle

185. Depuis la réorganisation de TRACFIN effective dès avril 2021, les DOS- qui ne sont pas mises en attente après les phases d'intégration et orientation - sont remontées à l'un des trois départements (ou de la cellule Cyber) chargés des enquêtes, afin d'approfondir les investigations sur les flux financiers. Chaque département est spécialisé dans le traitement des affaires liées à l'un des trois domaines identifiés par TRACFIN comme prioritaire, à savoir : le terrorisme, les fraudes et la criminalité économique et financière⁴². Cette répartition se fait selon la typologie d'activité faisant objet du signalement et le délit sous-jacent supposé. Bien que les évaluateurs n'aient pas pu apprécier les résultats de cette réorganisation à cause de son caractère récent, l'approche suivie paraît poursuivre les exigences visant à augmenter la spécialisation et l'efficacité des analyses de TRACFIN.
186. TRACFIN dispose aussi d'un nombre adéquat de ressources humaines (191 agents) dont 80% exercent des tâches opérationnelles. TRACFIN dispose des ressources financières suffisantes (avec un bilan annuel de EUR 18 millions environ). Ces ressources sont décidées par le Ministère de l'économie sur base annuelle et TRACFIN indique que ses besoins opérationnels ont toujours été pris en considération sans aucun problème.
187. Les enquêtes réalisées visent notamment à reconstruire les flux financiers faisant l'objet du soupçon et à déterminer la possible commission d'une infraction. Dans ce cas, une note d'information est rédigée et transmise à l'autorité compétente.
188. TRACFIN produit deux types de note d'informations :
- a) Transmissions dites Judiciaires (TJ) - quand l'enquête de TRACFIN permet d'identifier un soupçon de commission de BC d'une infraction punie d'une peine privative de la liberté supérieure à un an ou de financement de terrorisme ou d'une autre infraction sous-jacente. Dans ce cas la note d'information est remise au parquet compétent après l'avis (sauf urgence) du conseiller juridique de TRACFIN. À savoir qu'une TJ peut résulter d'une ou de plusieurs informations reçues ou obtenues par TRACFIN;

⁴² Le département « renseignement et lutte contre le terrorisme » (DRTL) est chargé de la défense et de la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation, et contient une division dédiée à la lutte contre le FT. Le département « lutte contre la fraude » (DLCF) exerce les missions de lutte contre la fraude fiscale et sociale et Le département « lutte contre la criminalité économique et financière » (DCEFI) est notamment compétent en matière d'atteintes à la probité, aux biens et aux personnes. La cellule Cyber est compétente pour les transactions financières réalisées en actifs virtuels et pour les flux financiers résultant d'opérations délictueuses commises sur le deep ou le dark web.

b) Transmissions dites Spontanées (TS) - pour lesquelles, malgré l'absence d'éléments suffisants à qualifier précisément une infraction pénale, TRACFIN détecte des faits susceptibles d'être utilisés pour les enquêtes menées par des autorités compétentes. Au cours des dernières années TRACFIN a aussi diversifié les formes de dissémination en réalisant des produits différents selon les exigences des destinataires, tels que les fiches « réseaux collecteurs » en matière de transmissions de fonds et différents types de « flash reports », notamment en matière de fraudes fiscales et sociales. Le nombre de TS paraît en constante augmentation depuis 2016, ce qui témoigne l'engagement de TRACFIN, tandis que la baisse enregistrée en 2020 paraît se justifier avec l'impact opérationnel de la pandémie.

Tableau 3.10. Transmission réalisées par TRACFIN (par type de transmission)

Type de transmission	2016	2017	2018	2019	2020
Transmission Judiciaire	448	468	469	492	454
Transmission Spontanée	1 441	2 148	2 813	3 246	2 579
Total	1 889	2 616	3 282	3 738	3 033

189. De plus, les disséminations de TRACFIN sont également utilisées pour engager des poursuites pénales concernant des infractions sous-jacentes. L'identification des infractions sous-jacentes faites par TRACFIN dans les TJ correspond aux risques majeurs identifiés par la France et, en plus, semble aussi corroboré par le nombre élevé de dossiers pour lesquels une enquête criminelle est ouverte.

Figure 3.1

Répartition des infractions principales visées dans les TJ de TRACFIN en 2019 :

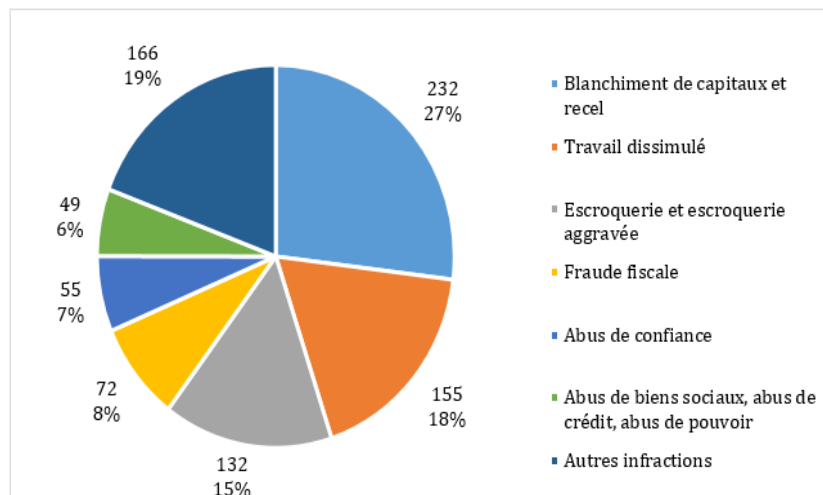


Tableau 3.11. Suites données aux transmissions judiciaires de TRACFIN

	2016	2017	2018	2019	2020
Transmissions Judiciaires ⁴³	448	468	469	492	454
Procédures judiciaires	408	426	430	433	377
Classements sans suite sans enquête	7	8	2	0	1
Ouvertures d'une enquête préliminaire	401	418	428	433	376

190. Le tableau 3.12. montre que même après l'ouverture d'une enquête préliminaire, le nombre d'enquêtes classées sans suite demeure faible et en constante diminution, ce qui tend à confirmer la qualité et la pertinence des informations transmises par TRACFIN.

Tableau 3.12. Suites données aux ouvertures d'une enquête préliminaire

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ouvertures d'une enquête préliminaire	408	401	418	428	433	376
Enquêtes ayant donné lieu à une décision de justice	105	71	66	16	8	7
Enquêtes préliminaires encore en cours	154	195	234	308	216	124
<i>Enquêtes ayant donné lieu à un classement sans suite</i>	55	52	49	24	7	3
Enquêtes ayant donné lieu à l'ouverture d'une information judiciaire (encore en cours)	57	57	47	44	13	13
Suites de l'enquête inconnues	37	26	22	36	189	229

191. Les autorités recevant les notes d'information reconnaissent unanimement la qualité du travail analytique de TRACFIN, ainsi que son aptitude à détecter des phénomènes utiles et à transmettre des données complètes qui répondent aux besoins opérationnels. La baisse de presque 20% des disséminations de TRACFIN en 2020 est attribuée à la crise COVID-19, et notamment au confinement imposé dans les premiers mois de 2020.
192. Malgré l'adoption d'un plan opérationnel pour garantir la continuité des activités, les capacités de TRACFIN paraissent limitées en cas d'aggravation de la crise sanitaire du Covid-19. Ceci s'explique par le niveau élevé de sécurité imposé par TRACFIN et l'impossibilité de faire recours au télétravail ou d'accéder aux réseaux internes en dehors des locaux de TRACFIN, ce qui peut constituer une limitation opérationnelle dans un contexte où le nombre de DOS, toutefois, ne cesse d'augmenter (+10% entre 2019 et 2020).
193. TRACFIN diffuse efficacement l'analyse opérationnelle qu'elle réalise aux différentes autorités destinataires. Le tableau 3.14 ci-dessous illustre le nombre des transmissions réalisées par TRACFIN au cours des 5 dernières années suivant le type de transmission. Alors que le nombre de transmission judiciaires est plus ou moins constant, il apparaît que les transmissions spontanées ont diminué de 20 % au cours de 2020. Le tableau 3.13 étayant les transmissions réalisées par TRACFIN par type d'autorité destinataire montre que la plus importante diminution en 2020 concerne, en proportion, les transmissions spontanées destinées à l'international. Ces circonstances exceptionnelles sont dues à la crise sanitaire et l'impact des périodes de confinement entraînant une impossibilité temporaire pour les agents opérationnels d'accéder à leur poste de travail.

⁴³ Plusieurs transmissions judiciaires de TRACFIN peuvent venir abonder la même procédure judiciaire, ce qui explique la différence entre le nombre des procédure judiciaires.

Tableau 3.13. Transmission de TRACFIN (par type d'autorité destinataire)

	2016	2017	2018	2019	2020
Autorités Judiciaires	690	891	948	954	738
Services de renseignement	488	614	1105	1482	1321
Services de lutte contre la fraude fiscale, sociale et douanière	574	888	967	1 019	828
CRF étrangères (transmissions spontanées uniquement)	121	202	231	246	126
Autres autorités	16	21	31	37	20
Total	1 889	2 616	3 282	3 738	3 033

194. TRACFIN transmet aussi un nombre important de notes relatives au FT. Ces analyses sont traitées par une division spécialisée, suivant des procédures assurant un traitement particulièrement rapide des dossiers.

Tableau 3.14. Transmission de TRACFIN en matière de FT (par type de transmission et d'autorités destinataires)

	2016	2017	2018	2019	2020
Total	396	700	1 038	1 193	974
Par type de transmission					
Transmission Judiciaire	3	0	2	5	15
Transmission Spontanée (dont judiciaires)	393	700	1036	1188	959
Par type d'autorité destinataire					
Autorités et Polices Judiciaires	31	225	145	176	94
Services de renseignement	357	459	880	996	878
CRF étrangères (transmissions spontanées)	4	15	7	4	1
Autres services	4	1	6	17	1

195. TRACFIN coopère avec les différentes autorités judiciaires et les services de renseignements (p. ex. DGSJ) en leur fournissant de nombreuses informations - soit par la transmission d'un nombre élevé d'informations spontanées, soit par la participation à des *taskforces* et des groupes de travaux conjoints qui permettent un échange continu. Plus de 80% des transmissions en matière FT sont destinées aux services de renseignement, ce qui constitue un bon résultat. Toutefois le niveau de retour d'information vers TRACFIN de ces derniers reste encore limité. À noter que, le taux de classement demeure plutôt faible en matière FT. Seules trois enquêtes préliminaires ouvertes à partir d'une note d'information TRACFIN ont été classées sans suite sur la période 2015-2020.

Analyse stratégique

196. TRACFIN produit des analyses de type stratégique, réalisées principalement par la cellule d'analyse stratégique (CAS depuis 2013). La CAS a pour fonction d'identifier les principales tendances et menaces émergentes en matière de BC/FT. Elle consolide les données disponibles dans les archives internes de TRACFIN. Les produits principaux de cette cellule sont : le rapport annuel « tendances et analyses des risques de BC/FT », qui constitue l'une des sources plus utilisées par les autorités et les assujettis pour la mise à jour de leur compréhension des risques BC/FT, les notes d'alerte aux autorités et les notes à diffusion interne.

197. Les rapports « tendances et analyse des risques de BC/FT » de ces dernières années sont focalisés sur les principales menaces de BC/FT identifiées dans l'ANR, telles que la corruption, les escroqueries, la fraude fiscale ; et les vulnérabilités (telles que les espèces, les canaux bancaires et les secteurs d'activité exposés comme l'immobilier, le secteur du bâtiment et des travaux publics et le secteur associatif). Une attention particulière est aussi consacrée aux nouveaux produits et services financiers (monnaies électronique et virtuelle, financement participatif, etc.). Les rapports illustrent plusieurs typologies de BC et de FT et contiennent aussi des cas anonymisés traités par TRACFIN, ainsi que des critères d'alerte qui aident les entités assujetties à identifier des cibles ou des opérations à signaler. Le secteur privé dans sa grande majorité semble faire largement usage de ces rapports et en maîtrise relativement bien le contenu.
198. La CAS compte 4 agents (dont un à temps partiel) ce qui constitue une limitation à la possibilité d'exploiter avec plus d'ampleur les nombreuses informations à disposition de TRACFIN. Par exemple, les COSI reçues par TRACFIN constituent une base de données qui contient beaucoup de renseignement sur deux domaines qui présentent un risque accru en France (tel que celui des transferts de fonds et de l'utilisation des espèces). Si plusieurs analyses stratégiques les utilisent également (analyses centrées sur une zone géographique particulière, par exemple), elles pourraient être exploitées davantage pour contribuer à l'individuation de schémas et tendances (cf. RI.1).

Coopération et échange d'informations et de renseignements financiers

199. Les autorités compétentes ont fait preuve d'un degré élevé de coopération, de coordination et d'échange de renseignements financiers, ce qui est particulièrement important dans le contexte français étant donné le nombre des autorités d'enquêtes et de poursuites.
200. La CRF et les autres autorités compétentes coopèrent entre eux de manière efficace, soit à travers des échanges d'informations au niveau opérationnel, soit à travers des réunions périodiques de groupes de travail auxquels elles participent. TRACFIN participe à plusieurs cellules pluridisciplinaires qui ont vocation aussi à faciliter la coopération au niveau opérationnel, telles que la cellule interministérielle des avoirs terroristes, la taskforce TVA, la taskforce « renseignement fiscal » et d'autres cellules opérationnelles en matière de lutte contre la fraude et contre le travail illégal.
201. L'ensemble des disséminations effectuées par TRACFIN se fait par le biais des canaux protégés, en prévalence informatique. L'outil TRAJET - opérationnel depuis mars 2021- assure ainsi la transmission des TJ et TS à l'autorité judiciaire sans recours au courrier ; et il assure aussi le retour d'informations de l'autorité judiciaire vers TRACFIN. La dissémination, ainsi que le retour d'information profitent aussi de l'existence d'un nombre d'officier de liaisons (des Douanes, Police, Gendarmerie, ACPR, ACOSS⁴⁴, DGFIP, outre le conseiller juridique) qui favorisent les échanges entre TRACFIN et les différentes autorités destinataires de ses produits. Il existe aussi un nombre élevé de protocole d'accords entre autorités nationales, ce qui fournit un cadre légal additionnel qui favorise la fluidité des échanges et le retour d'information.

⁴⁴ Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

202. En plus, une forme de coopération institutionnelle est offerte par la participation des principales autorités compétentes aux travaux du COLB, dont les six groupes de travail se réunissent de manière fréquente (cf. RI.1).
203. Si la majorité des disséminations de TRACFIN est destinée aux services de renseignement, aux autorités judiciaires et aux autres autorités / services de lutte contre la fraude (cf. tableau 3.13), la coopération avec les forces de police prend aussi un relief important. Les échanges avec la police et la gendarmerie sont facilités par la présence des 3 officiers de liaison, qui canalisent toutes les requêtes d'information provenant des services territoriaux et centraux et qui sont chargés de détecter la présence possible de renseignements utiles dans les bases de TRACFIN («criblage préalable »). Une fois l'existence d'information exploitable en cours d'enquêtes vérifiée et une fois les requêtes formalisées (« réquisitions judiciaires »), la police et la gendarmerie reçoivent généralement les réponses dans les délais utiles. Ce mécanisme, qui est utilisé aussi par la douane et par les tribunaux, permet ainsi de réduire le nombre de requêtes, et économiser les échanges de renseignements aux seuls cas où un apport puisse être utile. Ainsi, en 2019 les 328 demandes de criblage de la police - portant sur 1762 personnes- ont permis de finaliser 62 réquisitions judiciaires sur les 128 traitées en 2019.

Tableau 3.15. Nombre de demandes sollicitées par les services d'enquêtes auprès de TRACFIN

Nature de demandes	2016	2017	2018	2019	2020
Criblages	3 550	3 724	5 842	4 278	5 915
Réquisitions judiciaires	86	95	184	128	61

204. Outre les échanges avec les autorités de poursuite, TRACFIN coopère aussi avec les autorités de supervision et, en particulier avec l'ACPR : à part les informations reçues par l'ACPR sur les opérations suspectes non déclarées à TRACFIN, TRACFIN envoie sur base annuelle à l'ACPR un bilan de l'activité déclarative des IF. Elle organise des réunions préliminaires avec l'ACPR avant le déroulement d'un contrôle sur place sur ses entités assujetties ainsi qu'à l'issue de la mission afin de fournir un bilan quantitatif et qualitatif de l'activité déclarative de l'institution concernée. Des initiatives similaires devraient être mise en place avec les autres superviseurs aussi, bien que TRACFIN indique que les échanges avec ces autorités (pour lesquelles TRACFIN ne dispose pas d'officiers de liaison) sont facilités par le recrutement d'agents provenant de ces institutions mêmes.
205. Concernant la confidentialité et la sécurité des informations, TRACFIN adopte un très haut niveau de sécurité concernant toutes les données déposées sur ses bases de données, avec des règles très strictes pour y accéder. Ce haut niveau de sécurité s'étend également aux locaux où TRACFIN exerce son activité institutionnelle. Toutes les communications aux partenaires nationaux se font par l'utilisation de moyens de communication qui garantissent un haut niveau de confidentialité et qui utilisent des plateformes dédiées et sécurisées.

Conclusions sur le RI 6

Les autorités compétentes reçoivent et utilisent les renseignements financiers et les autres informations de manière appropriée. TRACFIN joue un rôle central dans le dispositif de LBC/FT en réalisant des analyses de bonne qualité, répondant dans une large mesure aux besoins des autorités de poursuite. TRACFIN dispose de ressources et compétences adéquates. Toutefois, le nombre de personnel dédié au développement des analyses stratégiques est limité. Le retour d'information des services de renseignement vers TRACFIN en matière de FT est à améliorer au regard du risque FT dans le pays.

TRACFIN reçoit un nombre élevé de DOS et d'autres informations pertinentes. Elle fait largement usage de son droit de communication auprès des assujettis et autres autorités nationales compétentes. Cependant, la non exploitation de toutes les informations disponibles avant la phase d'enquête restreint l'identification des cas prioritaires et limite la dissémination des informations aux autorités compétentes. Des améliorations modérées sont requises.

La France est notée comme ayant un niveau d'efficacité significatif pour le RI 6.

Résultat immédiat 7 (Enquêtes et poursuites en matière de blanchiment de capitaux)

206. L'équipe d'évaluation a basé ses conclusions sur les très nombreux cas fournis par les autorités, les statistiques sur les enquêtes de BC, et les nombreux entretiens avec des représentants des services d'enquêtes judiciaires (en particulier les offices spécialisés - OCRGDF et OCLCIFF, le SEJF, les services d'enquête territoriaux de la police et gendarmerie, et le commandement de gendarmerie d'OM), les autorités judiciaires (JUNALCO, Pôle financier, PNF et des JIRS), les enquêteurs et magistrats en poste en OM, et les agents de TRACFIN. (Cf. Section 1.4.2 du Chapitre 1 pour la description du cadre institutionnel répressif).

Identification d'affaires de BC et enquêtes

207. La France dispose d'un système juridique et institutionnel complet pour identifier et enquêter sur les cas de BC. Les activités de BC suspectes sont principalement identifiées en cours d'enquêtes sur des infractions sous-jacentes et grâce aux informations transmises par TRACFIN. Elles sont aussi identifiées sur la base des informations des autorités fiscales et au cours de contrôles douaniers.

208. Les autorités françaises privilégient une approche « par le haut » et considèrent comme une priorité les enquêtes de BC visant principalement les cas complexes et ceux présentant un volume financier significatif. La majorité des enquêtes portant sur ces cas est confiée à des autorités d'enquête et de poursuite spécialisées, à compétence interrégionale pour les cas complexes et nationale pour les cas très complexes. Ces autorités sont dotées de larges pouvoirs d'enquête qui sont adéquats et les agents qui les mènent sont formés de manière approfondie et en continu. Les cas simples et de faible ampleur de BC font l'objet d'un traitement simplifié et sont traités par des enquêteurs ayant une formation générale en matière d'investigation patrimoniale. Toutefois, la discrédance statistique entre les enquêtes sur les infractions sous-jacentes générant des profits illicites importants et celles notablement plus faibles de BC (cf. tableaux 3.18), pourrait indiquer des difficultés dans la détection des éléments de BC d'une façon régulière, vu le manque d'effectifs dédiés à la LBC et experts en matière d'investigation financière dans les services non spécialisés.
209. Les données disponibles⁴⁵ indiquent qu'en moyenne 1100 enquêtes de BC sont ouvertes par an. Dans l'ensemble, la France poursuit environ 1700 personnes pour BC et obtient environ 1300 condamnations par an (cf. tableau 3.17), dont 28 condamnations de personnes morales. Le taux de condamnations est élevé et atteint 85%, dont 97% sont rendues en Métropole.

Tableau 3.16. Nombre d'enquêtes ouvertes de BC (par affaires)

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
BC de principales infractions à risque	733	770	797	891	912	4 103
BC d'autres infractions	86	78	75	116	107	462
BC seul (autonome et pour tiers)	129	134	193	262	276	994
Total	948	982	1 064	1 269	1 295	5 558

Tableau 3.17. Nombre de personnes poursuivies et condamnées pour blanchiment (par personnes)

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Personnes poursuivies	1 330	1 826	1 735	2 005	1 707	8 603
Personnes condamnées	1 037	1 418	1 330	1 546	1 232	6 563
Dont PP	1 019	1 379	1 304	1 506	1 215	6 324
Dont PM	18	39	26	40	17	140

⁴⁵ À savoir les statistiques disponibles sur le BC n'étaient pas complètes, parfois inégales et difficiles à comparer.

Identification des cas de BC

210. Les autorités d'enquête et de poursuite identifient pro-activement les cas de BC à travers diverses sources, en particulier lors d'enquêtes sur les infractions sous-jacentes et aussi grâce aux informations transmises par TRACFIN. Elles détectent également le BC sur la base des informations des autorités administratives notamment fiscales (DNEF), des contrôles douaniers, de découvertes d'espèces d'origine non justifiée, d'articles de presse, de renseignements policier ou douanier (DGSI), de dépôts de plainte ou de dénonciation (même de la part des organisations non gouvernementales (ONG)) et d'informations issues de la coopération internationale (cf. encadré 3.6).

Encadré 3.6.: exemples de BC avec des sources d'identification différentes

BC identifié grâce aux investigations sur une infraction sous-jacente

Début 2015, une enquête visant au démantèlement d'un trafic international de cocaïne était confiée à la DPJ par la JIRS de Paris. Le Groupe interministériel de recherche (GIR) était chargé de procéder à une enquête patrimoniale. Celui-ci procédait à une enquête financière poussée sur tous les mis en cause du chef de trafic de stupéfiants et leurs proches : revenus, patrimoine, mouvements de fonds sur leurs comptes bancaires et opérations réalisées auprès d'établissements de transfert de fonds. L'enquête permettait de détecter et démontrer le blanchiment par l'un des trafiquants via des achats de biens immobiliers au Mali, les fonds étant transmis par des tiers. Un second trafiquant avait recours à des mandats cash au nom de sa compagne. Ces investigations permettaient au Tribunal par jugement du 21 juin 2019, de condamner pour blanchiment deux auteurs du trafic (12 et 8 ans d'emprisonnement, et EUR 250 000 et 100 000 d'amende, ainsi que la confiscation des biens saisis), ainsi que deux de leurs proches ayant participé au transfert des fonds (18 mois d'emprisonnement).

BC identifié par un signalement de TRACFIN

TRACFIN signalait en juillet 2013 aux autorités judiciaires les flux bancaires suspects sur les comptes d'une société de dépannage. L'enquête a révélé l'existence d'un réseau international de blanchiment en bande organisée. Cinq sociétés françaises étaient utilisées pour transférer, sous couvert de fausse facturation, des fonds en Chine (via des comptes de sociétés coquille dans divers pays d'Europe de l'Est). Les sommes transférées par virement en Chine étaient compensées en espèces en France. Vingt-sept personnes physiques sont mises en examen dans ce dossier. Le 9 janvier 2020, une CJIP est conclue entre le Procureur de la République près le tribunal judiciaire de Paris et la Banque C. portant sur le versement d'une amende d'intérêt public d'un montant de EUR 3 000 000 ainsi que des dommages-intérêts d'un montant de EUR 900 000.

BC identifié grâce à un MOD

En juin 2015 la douane d'Avignon découvrait lors du contrôle d'un véhicule suspecté de venir d'un lieu de vente de stupéfiants, une somme de 298 000 euros dissimulée dans une cache aménagée. Ce contrôle donnait lieu à l'ouverture d'une enquête par la cellule d'enquête douanière puis co-saisie avec la gendarmerie nationale, pour blanchiment de trafic de stupéfiants. Elle conduisait au démantèlement d'un réseau international tentaculaire de blanchiment de trafic de stupéfiants mais également de fraude fiscale. Onze personnes ont fait l'objet de jugements en comparution avec reconnaissance préalable de culpabilité les 29 mai et 11 juin 2019, qui ont abouti à des confiscations et amendes d'un montant total de 1 538 950 euros. Les principaux acteurs du réseau ont été jugés en octobre 2019: les 18 prévenus sont tous condamnés, avec 1 870 000 € d'amendes, et des confiscations de plus de EUR 3,7 millions.

BC identifié sur la base d'un article de presse

En 2013, la JIRS de Paris ouvrait de sa propre initiative une enquête (confiée à l'OCLCIFI) pour blanchiment de fraude fiscale, en réaction à un article de presse ayant révélé la détention à l'étranger de comptes non déclarés par le ministre du budget. L'enquête, reprise par le PNF, aboutissait à la condamnation en décembre 2016, confirmée par la Cour d'appel en mai 2018, du ministre du budget (quatre ans d'emprisonnement, une amende de EUR 300 000, et une interdiction de ses droits civiques de 5 ans), de son épouse et de facilitateurs (un avocat, une banque étrangère et son dirigeant) des chefs de fraude fiscale et blanchiment.

211. Sur un plan quantitatif, le nombre des cas identifiés grâce à des TJ de TRACFIN est important pour certaines typologies de BC. TRACFIN est ainsi à l'origine de 30% des condamnations pour BC de fraude et 23% pour BC de vols et escroqueries. (cf. RI.6). En outre, le nombre des cas identifiés grâce à des transmissions de TRACFIN est d'autant plus important quand il s'agit de la détection des cas portant sur le blanchiment autonome. Le nombre des cas de BC identifiés en cours d'enquêtes sur des infractions principales (à risque) générant des profits illicites apparaît relativement faible. Le tableau 3.18 montre qu'entre 2016 et 2020, les autorités ont menés 252 157 enquêtes sur les infractions principales à risque de BC. Bien que le nombre des enquêtes ouvertes pour blanchiment de produits des infractions principales (à risque) générant des profits illicites par année est en constante augmentation, il ne représente que 4103 enquêtes sur cette période. Ainsi moins de 2% des enquêtes menées sur des infractions principales aboutissent à l'ouverture d'une enquête financière parallèle pour BC. C'est d'autant plus notable que ces données considèrent essentiellement les catégories d'infraction principale justifiant l'ouverture potentielle d'une enquête pour BC (c-à-d. trafic de stupéfiants hors détention, vol et escroquerie en bande organisée). Ces éléments permettent de confirmer la politique de poursuivre en priorité les cas de grande envergure.

Tableau 3.18.. Nombre d'enquêtes ouvertes (par infraction principale) et dont blanchiment

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Fraude Fiscale sociale ou douanière	19 527	17 543	17 185	16 517	1 3243	8 4015
Dont blanchiment	407	416	413	370	299	1 905
Trafic de stupéfiants hors détention	26 762	29 098	30 089	31 349	25 967	14 3265
Dont blanchiment	182	198	224	322	463	1 389
Vol escroquerie en bande organisée ⁴⁶	926	1 048	1 100	1 201	911	5 186
Dont blanchiment	126	129	127	164	132	678
Trafic d'êtres humains	3 378	3463	3 709	3 933	3 028	17 511
Dont Blanchiment	13	19	28	29	12	101
Corruption, atteinte à la probité	512	433	420	426	389	2 180
Dont Blanchiment	5	8	NC	6	6	<30
Total nb d'enquêtes pour infraction principale	51 105	51 585	52 503	53 426	43 538	252 157
Total nb d'enquêtes de BC⁴⁷	733	770	792	891	912	4103

Note : Les données non communiquées (NC) sont inférieures au seuil de diffusion (à savoir 5).

212. Il est à noter que dans le dispositif juridique français, les faits matériels d'acquisition, de détention et d'utilisation de fonds d'origine illicite sont incriminés sous la qualification de recel (*cf.* c. 3.1), ce qui implique qu'un bon nombre d'enquêtes⁴⁸ menées sur la base de ces faits ne soit pas compté dans les statistiques ci-dessus. Cependant, cela n'explique pas entièrement le faible taux de cas de BC identifiés, surtout que les cas de BC complexes et/ou à grande échelle (plusieurs auteurs et/ou aspects transnationaux) sont, en principe, basées sur des faits de conversion ou de dissimulation.

Enquêtes de BC

213. Les investigations sont menées par les services d'enquête et dirigées par le Procureur de la République ou le juge d'instruction. Le choix du ou des services d'enquête en charge est une prérogative légale des magistrats et suit une approche individualisée des dossiers, dans le cadre général fixé par les textes et les protocoles régissant la compétence des différents services. Dans les cas limites, ce choix dépend de la nature et complexité du dossier, de la connaissance spécifique du type d'infraction concernée et des liens avec d'autres enquêtes menées par le service, de l'expérience et de l'expertise technique nécessaires pour réaliser les investigations. La saisine d'un service d'enquête doit également tenir compte des capacités de traitement des procédures, étroitement liées à la charge de travail des services enquêteurs et aux moyens dont ils disposent. La décision finale s'inscrit fréquemment dans un dialogue avec les chefs de service.

⁴⁶ Sous cette catégorie seulement vol et escroquerie commis en bande organisés est pris en compte dans ces statistiques.

⁴⁷ Ce chiffre correspond au nombre d'enquêtes ouvertes pour blanchiment des infractions principales à risque et ne tient pas compte des enquêtes ouvertes de blanchiment d'autres infractions ou autonome.

⁴⁸ Les autorités n'étaient pas en mesure de fournir le nombre des enquêtes menées sur la base de ces faits.

214. Les investigations ouvertes par les services d'enquête sont communiquées à l'autorité de poursuite compétente qui délègue généralement l'enquête au service d'enquête qui a initié l'affaire. Une stratégie d'enquête financière est souvent définie par cette autorité. Les investigations ouvertes peuvent être modifiées en cours d'enquête dans un sens ou dans un autre : supprimer une qualification de BC ou en ajouter une suivant les preuves recueillies. D'après les autorités, la proportion des enquêtes clôturées par année qui garde la qualification BC s'élève à plus de 93%. La coordination sur les priorités et les échanges d'informations sont organisées par les magistrats en charge de la direction d'enquête. En plus, il existe de nombreux échanges spontanés et informels, si besoin, facilités parfois dans la mesure où les services concernés ont leurs bureaux à proximité les uns des autres. Et depuis 2015, il existe des bureaux d'enquêtes dédiés à l'organisation des entretiens réguliers avec les services d'enquêtes et la réalisation d'une synthèse de la procédure. Toutefois, seules les procédures qui présentent une certaine complexité et dans lesquelles des investigations longues sont à réaliser peuvent bénéficier de ces mesures. L'équipe d'évaluation n'est pas en mesure de se prononcer par rapport à la mise en œuvre de ces mesures faute de rapport ou d'audit à ce sujet.
215. Les cas présentés montrent que les autorités enquêtent sur toutes les formes de blanchiment, du plus simple au plus complexe. Les autorités privilégient une approche « par le haut » concernant les investigations des cas complexes et très complexes menées sur les infractions sous-jacentes qui comprennent une enquête financière parallèle, très approfondie et internationale, si les faits sont à grande échelle et représentent un apport financier important. Elles ont mis en place des mesures pour renforcer l'efficacité de ces enquêtes de grande complexité en les confiant à des services d'enquêtes nationaux spécialisés : les offices centraux du ministère de l'intérieur : l'OCRGDF, l'OCLCIFE et le SEJF de la douane à compétence nationale. Les enquêtes sur des cas complexes relevant de la criminalité organisée ou de la grande délinquance financière sont confiées aux services d'enquête judiciaire interrégionaux de la police et de la gendarmerie nationale (Sections de recherches, Direction Zonale de Police Judiciaire et pour la petite couronne parisienne services de police judiciaire de la préfecture de police) disposant d'enquêteurs formés aux investigations financières. Le blanchiment simple est confié aux services territoriaux, aptes à mener des investigations patrimoniales simples (réquisitions bancaires etc.), et non pas des investigations financières complexes.

216. En dépit de la nature de cas de BC détectée, plusieurs services d'enquête peuvent être co-saisis selon la décision d'attribution prise par l'autorité judiciaire compétente (cf. l'encadré 3.7). La coordination sur les priorités et les échanges d'information est organisée par les magistrats en charge de la direction d'enquête selon les enjeux et le degré de complexité du dossier. En plus existent d'autres formes d'échanges spontanés et informels. Toutefois, il n'existe pas d'outil informatique pour l'encadrement de cette coordination et le suivi de sa mise en œuvre. Dans la pratique, ces services, en cas de co-saisies, ont accès à la base de données des procès-verbaux des opérations, toutefois cela ne leur permet pas de travailler, pour les cas complexes, sur un dossier à jour consultable par tous ni d'accéder à l'intégralité des pièces du dossier en temps réel (par ex. dossier numérisé). À relever que les ministères de la Justice et de l'Intérieur conduisent actuellement un projet de grande ampleur de modernisation de l'outil informatique, dénommé programme «Procédure pénale numérique» (PPN). La PPN aboutira à la dématérialisation intégrale de la justice pénale, et des relations entre les autorités de poursuite, d'enquête, et de jugement et leurs partenaires tels que les avocats. Le programme PPN a commencé à être déployé au niveau national en octobre 2020. Son déploiement, opéré en 6 vagues successives se poursuivra sur plusieurs années. Cette modernisation informatique pourra contribuer à termes à faciliter la coordination entre autorités et réduire les délais des enquêtes.
217. Au niveau local, les services d'enquêtes peuvent s'appuyer sur l'expertise des GIR pour mener des investigations patrimoniales plus approfondies. Les GIR sont des groupements interservices (douane, DGFIP, URSSAF⁴⁹, police et gendarmerie) qui interviennent uniquement en co-saisine par les magistrats en soutien du service d'enquête en charge de l'infraction sous-jacente. Les GIR comptent environ 420 agents, chargés de mener une enquête patrimoniale aux fins d'identification et saisie des avoirs criminels et non pas une enquête financière complète pour suivre l'argent comme dans les cas complexes ou très complexes de BC menés par les services spécialisés.

Encadré 3.7. Exemples d'enquêtes de BC menées en co-saisine

Enquête menée en co-saisine de deux services d'enquête

La Division des affaires judiciaires du SCCJ exploitait d'initiative des renseignements financiers relatifs à des parieurs, ayant perçu des chèques de gains atypiques pour des montants importants. L'enquête initiée au début par le SCCJ, puis menée en co-saisine avec l'OCRGDF, a révélé l'existence d'un important système de blanchiment organisé autour d'un bar, dont le propriétaire collectait des tickets gagnants auprès de différents établissements situés en France. Des poursuites ont été entamées contre 48 personnes ayant donné lieu à 27 condamnations, dont 14 incarcérations et 13 placements sous contrôle judiciaire et à la saisine de EUR 40 000 en numéraire et 110 000 sur des comptes bancaires.

⁴⁹ Union de Recouvrement pour la Sécurité Sociale et les Allocations Familiales.

Enquête menée en co-saisie avec un GIR

En 2015, sur une note de TRACFIN, la Direction inter-régionale de police judiciaire (DIPJ) de Bordeaux initie des investigations sur de nombreuses opérations immobilières douteuses. L'enquête, menée en co-saisie avec le GIR de Bordeaux, a permis de mettre en évidence une vaste escroquerie commise en bande organisée. Les acquisitions immobilières, réalisées au moyen de prêts bancaires obtenus avec des faux documents, sont suivies de plusieurs opérations d'achats-reventes entre les mêmes protagonistes, avec la complicité de plusieurs notaires, chaque achat permettant d'obtenir un crédit supplémentaire. L'enquête met ainsi en évidence la participation d'une dizaine d'individus dans 130 transactions d'achat/ventes, concernant 21 biens immobiliers et générant 60 prêts bancaires obtenus frauduleusement pour un préjudice de 9 millions d'euros, ainsi que la complicité de trois études notariales. Une partie du produit de ces escroqueries fait l'objet d'un blanchiment au travers de l'activité de plusieurs sociétés de marchands de biens ; une autre partie des fonds fut envoyé sur des comptes bancaires au Luxembourg et Portugal. L'enquête est toujours en cours.

218. Les services d'enquêtes judiciaires ont un large accès aux bases de données utiles (*cf.* RI 6) et utilisent les différentes techniques d'enquêtes y compris les techniques spéciales d'enquêtes, dont ils disposent, notamment les infiltrations, les interceptions de communications téléphoniques, enquêtes sous pseudo, les sonorisations et les fixations d'image (*cf.* R.31). L'usage accru de messageries cryptées non déchiffrables utilisées par les criminels pour éviter les surveillances des forces de l'ordre, présente un défi considérable pour les autorités. Les efforts des autorités françaises en la matière ont notamment mené en juillet 2020 au démantèlement d'une grande plateforme de messagerie cryptée utilisée par de nombreux réseaux criminels européens et internationaux (*cf.* RI.2).

Effectifs et formation des autorités d'enquêtes

219. Les autorités d'enquêtes et de poursuites spécialisées disposent des ressources financières et techniques adéquates afin d'identifier et d'enquêter sur des cas de BC. Au niveau des ressources humaines, malgré une augmentation en effectif, le manque d'effectifs et de spécialisation représente une contrainte pour le système et a une répercussion sur les délais d'enquêtes également. Concernant les autorités d'enquêtes, la police judiciaire de la police nationale dispose de 1037 enquêteurs financiers, dont 162 agents spécialisés correspondant aux enquêteurs des offices centraux (OCLCIFI 90 et OCRGDF 72 agents) et 480 enquêteurs affectés à des divisions de lutte contre la criminalité financière des implantations territoriales de la DCPJ, auxquels s'ajoutent 395 enquêteurs à la direction régionale de la police judiciaire de la préfecture de police de Paris. La DGGN dispose de structures nationales (4 offices centraux à Paris avec plus de 30 enquêteurs spécialisés) et régionales (avec près de 200 enquêteurs spécialisés). S'ajoutent à ces effectifs 310 agents du SEJF.

220. Ces chiffres sont peu suffisants vu le nombre de dossiers de la criminalité organisée et de la grande délinquance financière et économique (cf. tableau 3.18). Les effectifs des offices centraux de la DCPJ apparaissent, en particulier, peu suffisants au vu du nombre et de la grande complexité des affaires. En outre, le manque de ressources humaines dédiées à la lutte contre le BC et de spécialisation constitue un défi dans la conduite efficace d'enquêtes de BC au niveau local et en OM.
221. Au niveau des formations, les autorités d'enquêtes spécialisées (OCRGDF, OCLCIFF et SEJF) disposent des agents formés de manière approfondie et en continu et qui connaissent les derniers développements du domaine (enquêtes sur les avoirs virtuels). Les agents des offices centraux spécialisés et des divisions de lutte contre la criminalité financière des services territoriaux sont dotés du brevet d'investigateur financier. Toutefois, l'approfondissement et la durée des formations spécifiques varient en fonction des services. 269 agents pendant les 5 dernières années ont bénéficié d'une formation spécifique d'investigation en matière économique et financière. En outre 439 militaires de la gendarmerie ont été formés sur la même période. À cela s'ajoutent des formations moins spécialisées sur l'enquête patrimoniale par exemple.

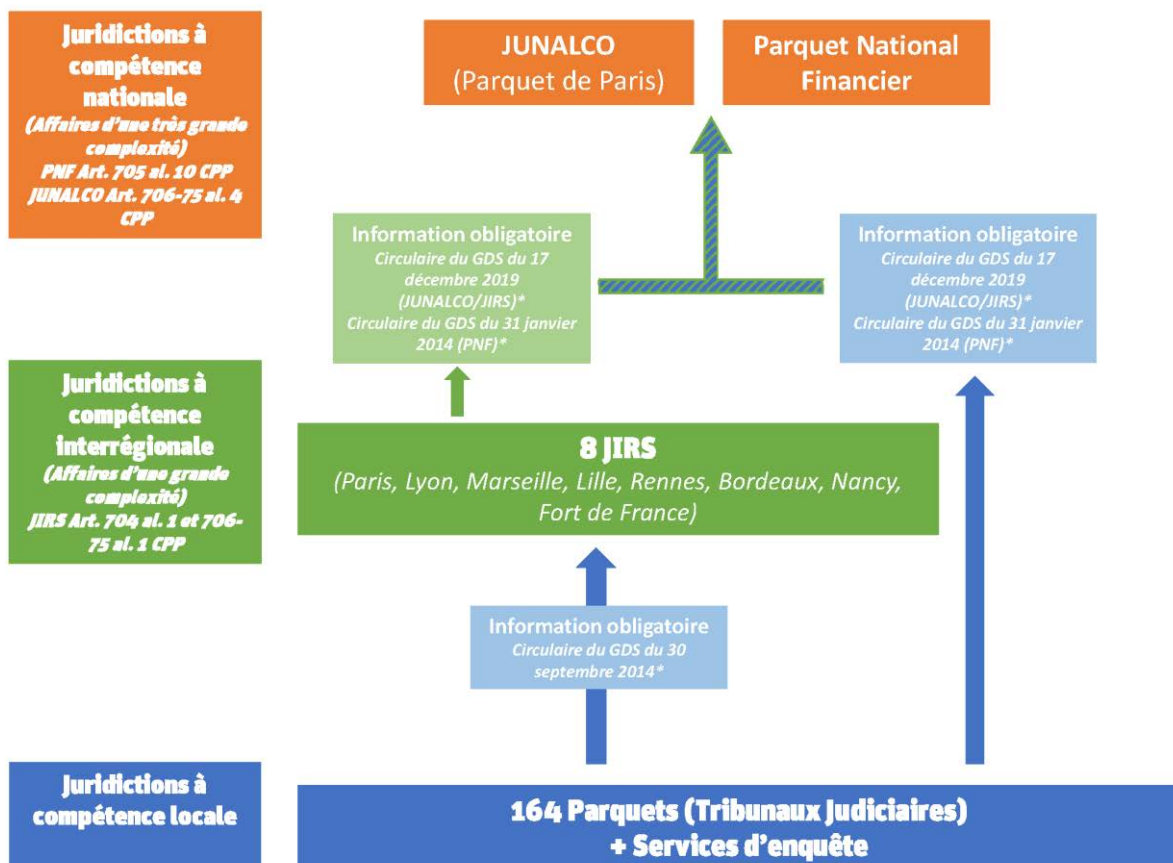
Cohérence entre les types d'activités de BC qui font l'objet d'enquêtes et de poursuites et les menaces et le profil de risque du pays

222. Les enquêtes et poursuites financières de BC menées par les autorités compétentes sont en grande partie conformes au profil de risque identifié dans l'ANR de 2019 et aux politiques nationales de LBC (cf. RI.1). Toutefois, malgré une augmentation en effectif, le manque de ressources et de spécialisation constitue un défi dans la conduite efficace d'enquêtes et de poursuite.

Poursuites de BC

223. L'approche « par le haut » concernant les enquêtes de BC visant à affecter les ressources les plus spécialisées aux affaires les plus complexes est également suivie au niveau des poursuites. La direction judiciaire des enquêtes en matière de BC et des infractions sous-jacentes associées est confiée à des autorités spécialisées dans la conduite des affaires complexes à l'échelle interrégionale et nationale : des autorités judiciaires interrégionales spécialisées (JIRS) sont compétentes dans la conduite des enquêtes d'une grande complexité interrégionale, une juridiction à compétence nationale (JUNALCO) et le PNF sont compétents pour mener des procédures dans des cas touchant à la grande délinquance économique et financière et le BC de plusieurs infractions (atteintes à la probité, fraude fiscale et blanchiment de ces infractions). Ces autorités exercent une compétence concurrente sur l'ensemble du territoire national, pour des faits d'une très grande complexité.
224. La compétence de chaque juridiction spécialisée est précisée par des circulaires du Garde des Sceaux faisant référence à des critères précis et formalisant les modalités de règlement et d'arbitrage des conflits de compétence, en cas de divergence d'analyse des magistrats concernés. Dans la pratique, les magistrats rencontrés ont confirmé qu'il n'y a jamais eu un conflit de compétence nécessitant un arbitrage.

225. Les autorités s'appuient sur les critères de compétence des juridictions spécialisées pour répartir les dossiers et leur assurer une remontée d'informations. Par suite, les parquets des tribunaux de droit commun ont une obligation de faire remonter toute information vers une JIRS, la JUNALCO ou le PNF ayant une compétence spécialisée. La DACG du ministère de la Justice organise des réunions biennuelles avec les JIRS/JUNALCO/PNF ainsi que des échanges écrits et des réunions avec les procureurs généraux JIRS pour faire le bilan des remontées d'informations vers les JIRS et des dossiers dont elles ont été saisies. Toutefois, l'équipe d'évaluation n'a pas obtenu d'éléments permettant de s'assurer du respect effectif de cette obligation de remontée d'informations vers les juridictions compétentes en l'absence de suivi ou d'audit spécifique. Par ailleurs, il n'existe pas de base de données du ministère de la Justice permettant d'effectuer des recoupements informatiques entre dossiers. Les rapprochements se font au moyen des bases de données des services d'enquête ainsi que par des échanges entre magistrats.



226. Au niveau des effectifs des autorités de poursuite spécialisées, les JIRS disposent de 266 magistrats, la JUNALCO compte 18 magistrats et 6 assistants spécialisés et le PNF 18 magistrats et 5 assistants spécialisés. Le pôle financier de l'instruction de Paris dispose de 20 juges d'instructions pour traiter environ entre 35-45 dossiers par juge. Il en va de même pour les JIRS, le nombre moyen de dossiers traités à l'instruction par magistrat est de 40. Ce chiffre est plus élevé en OM et atteint 48 dossiers par juge d'instruction en moyenne en 2020. Le manque d'effectifs au niveau des juges d'instruction surtout au Pôle financier et en OM représente une contrainte pour le système et a une répercussion sur les délais d'enquêtes également, surtout dans les cas complexes et très complexes.

Cohérence avec le risque

227. Les autorités enquêtent et poursuivent les activités de BC dans une grande mesure d'une manière cohérente avec le profil de risque identifié en France. Selon l'ANR, les infractions sous-jacentes qui constituent les principales menaces de BC sont: les fraudes (sociales, fiscales et douanières), le trafic de stupéfiants et les vols et escroqueries. L'ANR a considéré également le TEH et les atteintes à la probité comme étant des risques importants. La poursuite de ces dernières est dans une moindre mesure en cohérence avec le risque identifié. Entre 2016 et 2020, environ 73% des enquêtes BC portaient sur des faits liés à des infractions principales à risque. En plus, 52% des personnes jugées pour blanchiment l'étaient pour du blanchiment en lien avec ces infractions à risque.

Tableau 3.19. Nombre de personnes jugées selon les infractions principales et le contexte blanchiment

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Fraude Fiscale sociale ou douanière	9 530	9 217	8 479	8 284	5 641	41 151
Dont blanchiment	406	522	465	544	418	2 355
Trafic de stupéfiants hors détention	2 433	2 685	2 712	2 886	2 714	13 430
Dont blanchiment	114	213	201	228	201	957
Vol escroquerie en bande organisée ⁵⁰	672	750	507	559	334	2 822
Dont blanchiment	107	103	107	139	100	556
Trafic d'êtres humains	1 647	2 059	2 194	2 480	2 003	10 383
Dont Blanchiment	58	65	79	92	70	364
Corruption, atteinte à la probité	322	306	266	266	249	1 409
Dont Blanchiment	nc	19	9	10	13	51
Total nombre de personnes jugées pour infraction principale	1 4604	1 5019	14 158	14 475	10 941	69 197
Personnes jugées pour BC des infractions à risques	859	922	861	1 013	802	4 457
Total des personnes jugées pour BC	1 330	1 826	1 735	2 005	1 707	8 603

228. Les autorités ont noté que les menaces en OM en matière de BC/FT sont mineures par rapport à la Métropole, pourtant elles constituent un risque local mais qui n'entre pas dans la catégorie des cas complexes. Les autorités ont analysé les risques de BC sur chaque territoire. La Guadeloupe, la Martinique, Saint-Martin et la Guyane sont principalement exposés aux trafics de stupéfiants, et à la fraude. Concernant la menace liée au blanchiment du trafic de stupéfiants, la proximité de la principale zone mondiale de production de cocaïne, l'Amérique du Sud, a toujours fait des Antilles Françaises, une zone de transit importante en matière de stupéfiants. Ce trafic génère, en métropole d'importants profits qui sont directement envoyés au commanditaire par transports, en espèces ou par virements ce qui donne lieu à des découvertes d'espèces dans les Antilles françaises. Par ailleurs, le taux des cas de BC traités représente 2% des cas de BC au niveau national. Les autorités de poursuite ont confirmé le manque d'effectifs dédiés à la lutte contre le BC et le manque d'expertise spécialisée en OM.

⁵⁰ Sous cette catégorie seulement vol et escroquerie commis en bande organisés est pris en compte dans ces statistiques.

Blanchiment de fraude fiscale

229. La fraude fiscale représente la menace principale pour le BC. Un nombre important de cas de BC sont identifiés lors d'investigations portant sur des infractions de fraude fiscale. 1905 enquêtes pour blanchiment de fraude ont été ouvertes entre 2016 et 2020 ce qui représente 34% des enquêtes ouvertes pour BC. Les enquêtes fiscales à plus fort enjeu sont menées par l'OCLCIFF et pour les carrousels de TVA par le SEJF qui ont confirmé durant la visite sur place qu'une enquête financière est systématiquement menée en parallèle à une enquête conduite sur des infractions fiscales.
230. La France a pris des mesures efficaces pour identifier, enquêter et poursuivre les cas complexes de fraude en admettant une coordination opérationnelle dite (Taskforce TVA) entre les autorités (PNF, DNEF, DGFIP, BNRDF, SEJF et TRACFIN), en développant des méthodes de travail conjointes sur les dossiers à fort enjeu et l'élaboration d'un plan national (PNLF) trisannuel, adopté en 2016 qui vise l'échange automatique de renseignements entre les administrations fiscales et IF. Toutefois, le travail mené à ce titre se focalise sur la fraude fiscale et non pas sur le blanchiment de la fraude fiscale. En outre, la fraude fiscale et l'escroquerie, comme infractions sous-jacentes au BC, représentent une menace localement importante en OM, qui est bien connue par les autorités. La lutte contre ces infractions souffre du manque de services d'enquêtes spécialisées.

Encadré 3.8. Exemples d'enquêtes et de poursuite pour BC en lien avec la fraude fiscale**Enquête sur blanchiment de fraude fiscale en métropole**

Cf. encadré 3.6.

Exemple sur blanchiment de fraude fiscale en OM

En 2016, l'antenne Antilles-Guyane de la division d'enquêtes de la Douane réalise un contrôle sur la régularité de l'importation par une société sise au Lamentin de divers matériels nécessaires à la construction d'une centrale solaire. Lors de ce contrôle, les enquêteurs découvrent que l'activité de production d'énergie n'a pas été déclarée à la douane et que l'octroi de mer⁵¹ n'a pas été acquitté. Les investigations réalisées en matière douanière ont permis de rassembler des indices d'infractions de droit commun et de blanchiment. Ainsi, l'analyse par les enquêteurs de la Douane des opérations bancaires réalisées par cette société importatrice et sa société mère ainsi que l'analyse financière des transactions commerciales a mis en évidence des indices de fraude portant sur de la TVA et des aides européennes, de blanchiment de fraude fiscale et d'escroquerie. Ce dossier a fait l'objet d'une dénonciation au Parquet et d'un signalement à la DNEF.

⁵¹ Une imposition spécifique dans certains départements d'Outre-mer.

Blanchiment de trafics de stupéfiants

231. Une autre composante importante des cas de BC est liée aux infractions de trafic de stupéfiants et constitue 25% des enquêtes ouvertes pour BC. Les enquêtes sur les infractions relatives aux stupéfiants peuvent être appuyées par des enquêtes financières. Le nombre des enquêtes menées en matière de blanchiment de trafic de stupéfiant est en constante progression. Les autorités de poursuites coopèrent efficacement sur ces cas avec l'OFAST⁵², l'OCRGDF, le SEJF et les antennes régionales en OM.
232. Pour faire face aux risques présents en OM, le plan national de lutte contre les stupéfiants de 2019 inclut notamment une priorité visant la lutte contre le blanchiment du produit de trafic de stupéfiants en OM, tenant compte du fait que ces territoires constituent des zones de transit vers d'autres pays en raison de leur situation géographique (façades maritimes atlantique et méditerranéenne, cinq pays frontaliers) et des facilités découlant des infrastructures portuaires et aéroportuaires en place. Les autorités ont identifié une typologie de BC : le trafic de cocaïne au moyen de passeurs par voie aérienne, dénommés « mules ». En conséquence, les mesures de lutte contre ces passeurs ont été renforcées. L'étude de nombreux cas démontre une proactivité des autorités françaises dans les enquêtes, la poursuite des activités de BC lié au trafic de stupéfiants.

Encadré 3.9. Exemples d'enquête et de poursuite pour BC - Trafic de stupéfiants

Cas Trafic Marseille-Martinique

À l'arrivée d'un vol en provenance d'Orly à l'aéroport de Fort-de-France, les agents des douanes découvrent deux individus porteurs de la somme de 401 420 euros. Cette somme était saisie. Le profil des voyageurs et le marquage net du chien anti-stupéfiant orientent les douaniers vers un soupçon de blanchiment lié à un trafic de stupéfiants et conduisent au placement des deux intéressés en retenue douanière. Le Parquet de Fort de France, averti de ces faits, décide de confier une enquête de flagrance au Service national de douane judiciaire (SNDJ) et à l'antenne locale de l'OCRTIS⁵³. À l'issue de la garde à vue, et sur la base des premières investigations réalisées, ces deux individus sont mis en examen puis placés en détention provisoire en Martinique. Les investigations complémentaires réalisées dans le cadre de l'information judiciaire permettent d'identifier que l'argent transporté appartient à un clan spécialisé dans le trafic de stupéfiants à Marseille. Des interpellations et perquisitions ont lieu en juillet 2019 concernant plusieurs membres de ce réseau. Les investigations en Martinique montrent qu'il s'agissait d'un deuxième voyage et que celui-ci avait probablement pour but un achat de produits stupéfiants ou le règlement d'un achat.

⁵² OFAST est l'Office anti-stupéfiant

⁵³ OCTRIS est l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants, remplacé par l'OFAST.

Blanchiment de la corruption et du TEH

233. Les autorités mènent également des enquêtes et poursuites pour des affaires de BC générés par la corruption et le TEH, mais d'une manière pas très adéquate avec le profil de risque étant donné que ces infractions sont considérées comme des menaces importantes dans l'ANR. Il apparaît que les effectifs des autorités d'enquêtes de BC en lien avec ces infractions pourraient être insuffisamment dédiés et dotés d'une expertise adéquate en matière d'investigation financière.
234. Concernant la corruption, malgré que les atteintes à la probité en général constituent une préoccupation pour la France selon l'ANR, le nombre des cas de BC impliquant la corruption est faible avec 1.5% des enquêtes ouvertes de BC portant sur des cas liés aux produits générés de la corruption. Selon les autorités, cela s'explique par le fait qu'au niveau national, il s'agit surtout de clientélisme et que le produit de la corruption correspond souvent à de faibles montants consommés sur place. Les autorités ont indiqué que, bien que peu fréquentes, ces affaires concernent notamment des personnes poursuivies de haut niveau et génèrent des produits criminels de grande valeur (cf. l'encadré 8.7 : Cas B). Des enquêtes et des poursuites contre de hauts fonctionnaires et des PPE, en particulier des PPE de pays étrangers ont été menées avec succès. Toutefois, ceci démontre que les priorités sont plus orientées vers le risque représenté par la corruption commise à l'étranger. Durant la VSP, les autorités ont indiqué que le défi majeur pour ce type de cas est notamment la difficulté inhérente de remonter à l'origine effective des fonds et de les rattacher à des faits de corruption.
235. Concernant le TEH, 101 enquêtes de BC en lien avec le TEH ont été ouvertes entre 2016 et 2020, ce qui représente une proportion faible (0.5%) des enquêtes pour TEH conduites uniquement pour blanchiment du TEH. Par ailleurs, ces enquêtes ont abouti à 70 jugements, ce qui confirme que des enquêtes de qualité sont menées à ce niveau en fonction des risques locaux et des priorités nationales. S'agissant du faible nombre d'enquêtes pour BC liés aux produits générés par le TEH, les autorités ont indiqué que les infractions poursuivies en droit français sont plus larges que le simple TEH et incluent le séjour irrégulier. En outre, la principale difficulté dans ce domaine est que les gestionnaires de ce type de trafic ne sont pas sur le sol français et trouvent les moyens pour rapatrier l'argent liquide à l'étranger sans les injecter dans le système financier, ce qui requiert une entraide pénale avec d'autres pays pour obtenir les éléments de preuve.

Blanchiment en lien avec des risques émergents

236. Une menace émergente est liée à l'utilisation des actifs numériques et le blanchiment opéré en ayant recours à ces actifs. Les autorités sont en mesure de détecter ce genre de typologie et commencent à se spécialiser en la matière et à se doter des moyens pour la combattre. Des cas ont été présentés pour montrer la capacité des autorités d'enquêtes à démanteler des transactions impliquant l'utilisation des bitcoins (cf. l'encadré 3.10).

Encadré 3.10. Cas DAB CRYPTO

Utilisation de la présomption de blanchiment dans une procédure impliquant des crypto-actifs

À la suite de la parution d'un article de presse en janvier 2020, la Direction régionale de la police judiciaire de Lille ouvrait une enquête sur l'installation par la société de droit polonais d'un distributeur automatique de billets (DAB) de bitcoins permettant des achats et des ventes de crypto-monnaies contre des espèces (euros). Le 20 novembre 2020, le Parquet de Lille se dessaisissait au profit de la JUNALCO et l'OCRGDF coordonnait les investigations sur tout le territoire, la société ATS exploitant 8 DAB en France.

Des faits de présomption de blanchiment ressortaient des premières investigations. La procédure ouverte par la JUNALCO visait ainsi des faits de blanchiment présumé, avec la circonstance aggravante que les faits ont été commis de façon habituelle (CP, art. 342-1 -1 et 324-2). Il ressortait également des investigations que la société n'était pas enregistrée auprès de l'AMF, en infraction au CMF (art. L 54-10-2).

Sur l'infraction de blanchiment, les services des douanes interpellaient à la frontière franco-belge le 7 janvier 2020, un véhicule transportant 3 DAB et 43 140 euros, en l'absence de déclaration douanière. Le 18 décembre 2020, une vaste opération permettait la saisie simultanée des 8 DAB et de 200 000 euros en espèces s'y trouvant. Les faits de présomption de blanchiment apparaissaient caractérisés. Les investigations se poursuivent.

Types de cas de BC poursuivis et auteurs condamnés

237. Les autorités compétentes poursuivent et condamnent, dans une large mesure, les différents types de cas de BC, y compris le BC autonome, l'auto-blanchiment, le BC par un tiers, le BC du produit d'infractions sous-jacentes à l'étranger. Toutefois, les condamnations pour blanchiment autonome représentent une part peu importante des condamnations pour BC (15%), surtout si on tient compte de la facilitée donnée pour poursuivre ce type de BC avec l'introduction depuis 2013 de la présomption de blanchiment.
238. L'équipe d'évaluation base ses conclusions principalement sur les nombreux cas fournis et les entretiens avec les différentes autorités d'enquêtes et de poursuites. Au niveau quantitatif, le tableau 3.20 indique que seulement 6% des personnes jugées pour BC le sont pour BC autonome, 9% pour BC pour tiers, et le reste (85%) est de l'auto-blanchiment. Les autorités poursuivent le blanchiment seul (autonome et pour tiers) dans une moindre mesure. Cependant, l'équipe d'évaluation a basé aussi ses conclusions sur un niveau qualitatif où les autorités ont montré leur capacité de poursuivre et condamner des personnes pour des cas de BC complexes et même très complexes où des réseaux organisés et des circuits financiers complexes ont été utilisés (*cf.* encadré 3.11 pour des exemples de différents types de BC).

Tableau 3.20. Nombre de personnes poursuivies par type de BC (2016-2020)

Types de BC	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Auto-Blanchiment	1 130	1 546	1 458	1 692	1 497	7 323
Blanchiment pour tiers	121	181	184	198	115	799
Blanchiment autonome	79	99	93	115	95	481
Total	1 330	1 826	1 735	2 005	1 707	8 603

239. Les autorités poursuivent principalement l'auto-blanchiment dès lors que les faits présentent une opération de conversion, transfert ou dissimulation avec des enjeux financiers significatifs. Dans les cas où les faits matériels sont réalisés par une simple détention ou une utilisation des produits illicites, l'auteur de l'infraction principale ne peut pas être poursuivi pour (auto) blanchiment en application du principe fondamental *Ne Bis In Idem*.
240. Comme mentionné, le nombre de condamnations pour blanchiment autonome représente une part peu importante des condamnations pour BC, également compte tenu de la possibilité légale offerte aux autorités de poursuivre plus aisément le blanchiment autonome avec l'introduction depuis 2013 de la présomption de blanchiment. Les autorités n'ont pas toutes mis en place une stratégie d'enquête spécifique d'application de cette présomption de blanchiment, à l'exception des affaires de blanchiment douanier (conformément à l'étude des cas présentés), en lien avec les MOD. Les poursuites pour blanchiment autonome concernent essentiellement deux typologies - celle liée au transfert d'espèces transfrontalières (blanchiment douanier) et une autre qui se caractérise par des réseaux de blanchiment.
241. La poursuite du blanchiment transnational, notamment le blanchiment via des réseaux organisés et l'utilisation de circuits financiers complexes est illustrée par de nombreux cas présentés à l'équipe d'évaluation. La politique mise en place par les autorités concernant la poursuite des cas de grande envergure permet de poursuivre avec succès ce type de BC. De nombreux cas de BC facilités par des organisations criminelles avec un vecteur transnational ont été détectés. Cela démontre le haut niveau de moyens et d'expertise mis en place par les autorités et est en ligne avec leur politique pénale. Plusieurs réseaux structurés impliqués dans des circuits de fraude et blanchiment de fraude ont été détectés par la DGDDI. L'équipe n'a pas reçu de chiffres précis relatifs à ce type de BC et se base donc sur plusieurs cas présentés illustrant cette orientation de lutte contre le BC. Hormis les cas de BC par des réseaux organisés, les autorités poursuivent également le blanchiment par des tiers commis par des intermédiaires facilitateurs en particulier les assujettis au dispositif de LBC/FT. La majorité de ces cas est en lien avec le blanchiment de fraude fiscale.
242. La France reconnaît selon son dispositif juridique que les infractions sous-jacentes au BC s'étendent aux actes commis à l'étranger et nécessitent le recours à la coopération internationale, aux fins d'enquête ou de remise de personnes, ainsi qu'en matière de saisies et confiscations. Les autorités ont présenté plusieurs cas de BC poursuivis où les autorités compétentes ont mené des recherches pour identifier les avoirs et les saisir (*cf.* RI.2).

Encadré 3.11. Capacité des autorités à poursuivre les différents types de cas de BC

BC autonome

En 2017 et 2018, les unités locales de Bordeaux et de Lyon du SNDJ sont saisies suite à deux flagrances portant sur des MOD par des ressortissants chinois vivant en Pologne d'une part, et par un ressortissant letton vivant en Lettonie d'autre part. Des liens ayant été mis en évidence entre les mis en cause, la JIRS de Bordeaux a joint les deux enquêtes. Les renseignements financiers recueillis sont complétés par des éléments obtenus auprès des agences policières Europol et Interpol, des Centres de Coopération Policière et Douanière, et du réseau international des attachés douaniers. Ces informations ont permis de démontrer un circuit de blanchiment reposant sur un système de collecte en France-Espagne-Italie, puis de compensation entre personnes de la communauté chinoise établies en Europe et en Chine via la circulation des espèces. En 2019, quatre personnes sont condamnées pour blanchiment à des peines d'emprisonnement allant d'une à deux années et à des amendes entre 220 000 et 510 000 euros. Le véhicule (instrument de l'infraction) et environ 2,2 millions euros (objet du MOD) sont ensuite saisis puis confisqués.

Auto-blanchiment

En novembre 2018, la JIRS Lyon se trouve saisie d'une enquête préliminaire portant sur des faits de trafic de stupéfiants dans le milieu albanais. Les investigations révélaient l'existence d'un groupe criminel organisé s'adonnant au trafic de stupéfiants dans des cercles de jeux, bars et restaurants connus pour être fréquentés par des individus impliqués dans du trafic de stupéfiants. Les investigations mettaient en évidence des virements de sommes d'argent vers l'Albanie ainsi que des voyages vers la Belgique, l'Allemagne, la Turquie et l'Albanie. Une opération réalisée en juin 2019 donnait lieu à l'interpellation des mis en cause. 11 prévenus sont condamnés à des peines allant de 18 mois d'emprisonnement avec sursis à *6 ans d'emprisonnement et à des amendes allant de 1 000 à 30 000 euros.*

BC de grande envergure

En juin 2015 la douane d'Avignon découvrait lors du contrôle d'un véhicule (suspecté de venir d'un lieu de vente de stupéfiants), une somme de 298 000 euros dissimulée dans une cache aménagée. Ce contrôle donnait lieu à l'ouverture d'une enquête, confiée à la gendarmerie nationale, pour blanchiment de trafic de stupéfiants. Elle conduisait au démantèlement d'un réseau international tentaculaire de blanchiment de trafic de stupéfiant, mais également de fraude fiscale. Onze mis en cause ayant une place « intermédiaire » dans la structure ont fait l'objet de jugements en comparution avec reconnaissance préalable de culpabilité en juin 2019. Des confiscations et amendes d'un montant total de 1 538 950 euros ont aussi été imposées. Les principaux

acteurs du réseau ont été jugés en octobre 2019 : 18 prévenus furent condamnés de 2 à 10 ans d'emprisonnement, 1 870 000 € d'amendes, et des confiscations à hauteur de plus de 3,7 millions euros.

BC par un tiers

En novembre 2013, la CRF a reçu une DOS d'un établissement bancaire qui signalait deux ordres de virements depuis le compte bancaire d'une étude notariale vers celui d'un particulier ouvert dans une banque dubaïote pour un montant total de 966 272 euros. Les investigations conduites par TRACFIN ont permis d'analyser la situation fiscale du particulier et de découvrir que ce dernier était redevable auprès de la DGFIP de plus de 600 000€ à la suite d'un contrôle fiscal de l'une des sociétés dont il était le gérant et coassocié. Des interceptions téléphoniques réalisées par le service d'enquête ont confirmé la complicité active du notaire qui agissait sciemment pour son client (lequel représentait 28% de son chiffre d'affaires). Interrogé sur son comportement, le notaire a tenté de s'exonérer de sa responsabilité en expliquant être sous l'emprise de son client. Le client a été condamné pour blanchiment à deux ans d'emprisonnement dont un avec sursis avec mise à l'épreuve et à une amende de 200 000€, et le notaire a été condamnée à un an d'emprisonnement avec sursis et interdiction définitive d'exercer la profession de notaire, des chefs de blanchiment d'escroquerie et de fraude fiscale.

BC du produit d'infractions sous-jacentes commises à l'étranger

Une plainte avec constitution de partie civile d'une ONG a été déposée pour des faits de recel de détournement de fonds publics visant plusieurs chefs d'États africains et membres de leurs familles. Suites à de nombreuses investigations, notamment financières, en France et à l'étranger, les enquêteurs saisissaient de nombreux biens, saisis par la suite au cours de l'enquête par le juge d'instruction. En 2017, le tribunal correctionnel de Paris a condamné le mis en cause à une peine de 3 ans d'emprisonnement avec sursis, une amende de 30 millions d'euros, ainsi qu'à la confiscation de la totalité des biens saisis dans le cadre de l'enquête. En février 2020, la Cour d'Appel de Paris a condamné T. O., en son absence, à trois ans de prison avec sursis et 30 millions d'euros d'amende pour blanchiment. La Cour a également confirmé la confiscation de l'ensemble des biens saisis.

Caractère efficace, proportionné et dissuasif des sanctions appliquées pour BC

243. Les sanctions imposées pour BC sont globalement efficaces, proportionnées et dissuasives. Les données disponibles et les cas présentés montrent que les tribunaux utilisent toute l'échelle des peines et imposent des peines sévères dans les cas les plus graves et complexes. Concernant les personnes physiques, le taux de prononcé de peines d'emprisonnement ferme atteint 55%. Concernant les personnes morales, les sanctions imposées pour BC contre les personnes morales sont moyennement élevées.

244. La France prévoit un large éventail de sanctions contre les personnes physiques et morales pour les infractions de BC. Pour le blanchiment simple, les peines encourues sont 5 ans d'emprisonnement et EUR 375 000 d'amende, et 10 ans d'emprisonnement et EUR 750 000 d'amende lorsque les faits sont commis en bande organisée ou de manière habituelle ou lorsqu'il s'agit de blanchiment de trafic de stupéfiants. Des peines complémentaires (dissolution, interdictions multiples, placement et fermetures définitives, et confiscations) sont prononcées. Il est rappelé que ce quantum est porté au maximum de la peine encourue pour l'infraction sous-jacente, dans les cas d'auto-blanchiment en application du principe de non cumul des peines. Pour le blanchiment douanier, les peines encourues sont 10 ans d'emprisonnement et une amende comprise entre une et cinq fois la somme sur laquelle a porté le blanchiment ainsi que la confiscation de l'instrument et du produit du blanchiment. (cf. R.3).

Sanctions des personnes physiques

245. Les statistiques montrent que 55% des personnes sont condamnées à de l'emprisonnement ferme, pour une durée moyenne de 30 mois, et taux d'amende de 51% et 39% de confiscation. Cela apparaît dissuasif et surtout, par comparaison avec les peines prononcées pour des infractions de gravité similaire. Par ailleurs, les peines pour blanchiment en bande organisée sont nettement plus élevées que pour le blanchiment simple. Dans quelques cas complexes, si de simples exécutants de réseaux organisés de BC ont pu être condamnés à des peines assorties du sursis total, les chefs de réseaux étaient dans ces mêmes procédures condamnés à des peines fermes, reflétant le taux de prononcé des peines fermes de 55% constaté en matière de BC. Toutefois, ce taux de 55% correspond à une lecture où le quantum est porté au maximum de la peine encourue pour l'infraction principale (cf. para. 202). Pour avoir une vision plus juste du taux réel d'emprisonnement pour BC, il est opportun de prendre en considération aussi le taux des peines d'emprisonnement ferme prononcées pour blanchiment seul (autonome et par des tiers). Dans ce cas-là, le taux des peines d'emprisonnement ferme pour BC seul est de 33%.

Tableau 3.21. Nombre de peines d'emprisonnement ferme/sursis pour BC

	2016	2017	2018	2019	2020	Total	%
Peines d'emprisonnement ferme	537	729	764	832	724	3586	60%
Peine d'emprisonnement avec sursis total	412	564	450	588	420	2434	40%
Total	949	1 293	1 214	1 420	1 144	6 020	1144

246. Concernant le quantum des peines, pratiquement la moitié des peines prononcées est entre 1 à moins de 3 ans. Les cas avec plus de 5 ans de peine constituent une partie non négligeable (15%) des peines prononcées pour BC, ce qui confirme le caractère dissuasif des peines prononcées pour BC par les Tribunaux en France. Ces résultats sont cohérents avec « l'approche par le haut » (suivre les cas de grande envergure) suivie par les autorités pour prioriser les cas complexes et très complexes de BC. Les peines les plus élevées correspondent à des auteurs de blanchiment participant à des réseaux organisés. Des condamnations pour des faits d'importance moindre ont donné lieu à des sanctions moins sévères.

Tableau 3.22. Quantum des peines d'emprisonnement ferme pour BC en métropole

	2016	2017	2018	2019	2020	Total	%
Moins d'un an	123	164	154	193	163	797	23.5%
De 1 à moins de 3	234	344	350	374	330	1 632	48%
De 3 à moins de 5	80	107	121	133	11	452	13.5%
5 et plus	73	99	117	122	94	505	15%

Sanctions des personnes morales

247. Concernant les personnes morales, 28 condamnations en moyenne sont prononcées par an, ce qui semble correspondre à la nature de la menace. Les sanctions imposées sont dissuasives dans une large mesure. Entre 2016 à 2020, 88% des personnes morales ont subi une peine d'amende ferme, pour une amende prononcée de EUR 24 millions en moyenne, mais à savoir que la médiane est de EUR 112 250. Le prononcé de ces peines peut être particulièrement élevé, dans le cas d'espèce avec une amende de EUR 3.7 milliards. En outre, pour certaines infractions financières (corruption, fraude fiscale), les autorités choisissent de conclure une CJIP au lieu de poursuivre pénalement les personnes morales pour certaines infractions financières (cf. para. 209).

Tableau 3.23. Nombre de peines d'amende ferme prononcées contre les personnes morales condamnées

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Nb de personnes morales condamnées	18	39	26	40	17	140
Nb de peine d'amende ferme	18	29	22	33	12	124

Mise en œuvre de mesures alternatives

248. Les autorités mettent en œuvre des mesures alternatives pour interrompre le BC lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir une condamnation. Elles font recours à des poursuites sur des qualifications de droit commun lorsque cela est possible, ou sinon à des mesures sans condamnation.

249. Les autorités font recours à l'application des qualifications alternatives aux infractions commises comme : le recel, et la non-justification de ressources. Les autorités font recours à l'infraction de recel quand les faits ne sont pas des faits de conversion, transfert ou dissimulation. Concernant la non-justification de ressources, cette infraction permet de sanctionner les tiers qui jouissent du produit de l'infraction. Parmi ces mesures alternatives, le recel occupe une place importante (cf. tableau 3.24.).

Tableau 3.24. Nombre de condamnations pour recel et pour non justification de ressources

	2016	2017	2018	2019	2020
Condamnations pour recel	22 405	22 294	15 677	20 357	13 976
Condamnations pour Non justification de ressources	235	270	288	320	261

Encadré 3.12. Cas RESEAU SOUTERRAIN**Condamnation pour recel**

Le 3 novembre 2017, plusieurs représentants de sociétés se présentaient à la gendarmerie et dénonçaient des faits de vols de chaudières et de tableaux électriques sur des sites en construction non sécurisés. Le 16 novembre 2017, les services de l'OLCDI⁵⁴ étaient saisis pour mener les investigations, qui révélaient une recrudescence de vols de chaudières et de tableaux électriques sur tout le territoire. Le 22 janvier 2018, le juge d'instruction de Nantes se dessaisissait au profit de la JIRS de Rennes. Un recoupement permettait de mettre en avant un véritable phénomène criminel et de joindre 73 procédures à la procédure principale, ces faits étant visiblement perpétrés par des équipes à tiroir d'une quinzaine d'individus sur l'ensemble du territoire national.

Quant aux fait de recel, les investigations, notamment des surveillances, interceptions téléphoniques, captation d'images et géolocalisation de véhicules, permettaient de déterminer qu'une fois volé, le matériel était transporté, entreposé puis stocké en région parisienne dans des box. Plusieurs filières structurées d'écoulement des marchandises étaient révélées, notamment grâce aux interceptions téléphoniques. Ainsi, le matériel était soit revendu en France soit transféré via un système de navettes vers les pays de l'Est (Moldavie, Roumanie, Pologne) afin d'être revendu sur place.

Par jugement du 1er octobre 2020, le tribunal correctionnel de Rennes condamnait les 19 prévenus à des peines allant de 18 mois avec sursis à 5 ans d'emprisonnement. Les 4 prévenus poursuivis pour recel de vols aggravés et association de malfaiteurs étaient condamnés à des peines allant de 18 mois à 4 ans d'emprisonnement. A. S., chef de réseau de recel, en fuite, était condamné à 4 ans d'emprisonnement et un mandat d'arrêt était délivré à son encontre. Le tribunal prononçait également la confiscation des biens saisis.

⁵⁴ Office central de lutte contre la délinquance itinérante.

250. En plus de ces mesures alternatives, les autorités saisissent les avoirs et peuvent refuser la restitution d'un bien saisi dans un certain nombre de cas afin de priver les criminels du produit de leur crime. Ces décisions de non-restitution d'un bien sont rendues lorsque le bien « est l'instrument ou le produit direct ou indirect de l'infraction. Elles sont utilisées pour appréhender les avoirs criminels dans le cas où l'auteur de BC n'a pas pu être identifié ou poursuivi (recours à des prête-noms, usurpation d'identité, sociétés de taxi avec des gérants de paille) pour assurer la privation d'un bien identifié en cours d'une procédure pénale. Ce refus de restitution n'est pas qualifié de confiscation et ne peut pas être assimilé à une peine. Il n'est pas nécessaire que le propriétaire ou le détenteur soit condamné. Seul le lien en entre l'infraction et les avoirs saisis doit être établi. En 2020, les autorités ont rendu 674 décisions de non-restitution ou refus de restitution pour un montant total de euros 291675,98. En outre, les autorités font aussi recours aux sanctions fiscales.
251. Par ailleurs, les autorités françaises ont institué une alternative aux poursuites très efficace réservée aux personnes morales pour certaines infractions financières (corruption, fraude fiscale) : la CJIP. Ce mode alternatif a permis de conclure 5 CJIP pour des faits de blanchiment depuis 2016, avec des amendes d'intérêt public très importantes (cf. tableau 3.28 sous RI.8).

Conclusions sur le RI 7

La France dispose du cadre juridique adéquat pour enquêter, poursuivre et obtenir des condamnations de manière appropriée pour les différents types de BC. Les autorités d'enquêtes et de poursuites spécialisées suivent une approche « par le haut » en priorisant la poursuite des cas de grande envergure. Elles disposent des ressources techniques et financières adéquates. Cependant, le blanchiment autonome représente une part peu importante des condamnations pour BC, au regard de la possibilité offerte de poursuivre plus aisément le blanchiment autonome, grâce au renversement de la preuve sur l'origine illicite des produits de l'infraction sous-jacente.

Les enquêtes et poursuites de BC sont en grande partie conformes au profil de risque identifié en France. Par contre, le nombre des cas identifiés en cours d'enquêtes sur des infractions principales à risque apparaît relativement faible, surtout en lien avec la corruption et le TEH. Par ailleurs, malgré une augmentation en effectif, le manque de ressources humaines en enquêteurs spécialisés représente une contrainte pour le système et a une répercussion sur les délais d'enquêtes également, surtout dans les cas complexes à très complexes et à l'instruction.

La France est notée comme ayant un niveau d'efficacité significatif pour le RI 7.

Résultat immédiat 8 (Confiscation)

252. L'équipe d'évaluation base ses conclusions sur l'examen des directives et circulaires mis en place en matière d'identification, de la saisie et de la confiscation des avoirs criminels ainsi que les discussions menées avec les différentes autorités notamment la PIAC et l'AGRASC et les autorités judiciaires et services d'enquêtes y compris le SEJF, les données statistiques transmises par la France et l'étude de nombreux cas illustrant l'engagement de la France en matière de saisie et de confiscation.

Priorité donnée à la confiscation du produit et des instruments du crime et des biens d'une valeur équivalente

253. La France a érigé la saisie et la confiscation du produit et des instruments du crime et des biens d'une valeur équivalente en une priorité globale et ceci demeure un objectif de sa politique pénale depuis l'adoption de la loi n° 2010-768⁵⁵. Cette loi fournit aux enquêteurs et magistrats un cadre juridique solide destiné à développer une politique systématique de saisie et de confiscation patrimoniale, pour toutes les infractions générant des profits avec une priorité pour les infractions les plus importantes en termes de volume financier.
254. Des modifications législatives⁵⁶ successives depuis 2010, visant à renforcer le cadre juridique en matière de saisie et de confiscation des avoirs criminels témoignent également de l'engagement des autorités françaises dans ce domaine. La politique pénale vise à identifier les avoirs criminels le plus tôt possible au cours de l'enquête pour optimiser leur saisie.
255. Les nombreuses circulaires émises notamment en matière de fraude fiscale⁵⁷, de blanchiment⁵⁸, de criminalité organisée⁵⁹, de trafic de stupéfiants⁶⁰ et trafics d'êtres humains⁶¹ et les mesures prises par l'ensemble des autorités concernées soulignent la priorité accordée à l'identification et à la saisie des avoirs criminels en vue de leur confiscation. Les instructions de politique pénale adressées par le ministère de la Justice aux procureurs de la République réaffirment l'objectif de systématisation des saisies et confiscations pour toutes les infractions générant des profits.

⁵⁵ Loi Warsmann du 9 Juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale.

⁵⁶ Loi 2011-267 du 14 mars 2011, prévoyant notamment l'affectation à titre gratuit aux services d'enquête de biens meubles placés sous main de justice appartenant aux personnes poursuivies ; loi 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines, qui a élargi les possibilités de saisies et confiscations ; loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, qui a étendu les possibilités de saisies et de confiscations en valeur aux biens ; Loi 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, qui est venue compléter le dispositif en matière de restitution des biens saisis ; loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, qui harmonise et simplifie la procédure de saisie en enquête de flagrance et préliminaire, dispense de motivation les confiscations obligatoires ou les confiscations du produit ou de l'objet de l'infraction, et instaure une nouvelle obligation dans le cadre du sursis avec mise à l'épreuve, celle de justifier de la remise d'un bien dont la confiscation a été ordonnée.

⁵⁷ Circulaire du 7 juin 2011 relative à la mise en œuvre du plan national de coordination de la lutte contre la fraude.

⁵⁸ Circulaire du 11 décembre 2020 relative à la lutte contre le blanchiment de fonds.

⁵⁹ Circulaire du 30 septembre 2014 relative à la lutte contre la criminalité complexe et la grande délinquance économique et financière.

⁶⁰ Circulaire du 1er Octobre 2005 en matière de trafic de stupéfiants.

⁶¹ Circulaire du 18 décembre 2011 en matière de trafic d'être humains.

256. Un certain nombre de mesures opérationnelles visant à développer une approche patrimoniale de la sanction pénale, ont été mises en œuvre pour soutenir les autorités de poursuite et d'enquête. Une de ces mesures est la création d'une agence spécialisée l'AGRASC qui a débuté son activité en 2011 afin de faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale et la création également de postes de référent et d'assistants spécialisés en matière de saisie et confiscation dans certaines juridictions.
257. L'AGRASC constitue une avancée avec ses méthodes de gestion, de soutien opérationnel et de formation. Elle est chargée de la gestion et de la valorisation des biens saisis et confisqués. Elle s'autofinance sur le produit des confiscations et sur les intérêts des sommes dont elle assume la gestion. Elle gère l'ensemble des sommes saisies dans le cadre de procédures pénales (numéraire et sommes inscrites au crédit de comptes bancaires) en France et d'autres biens, en particulier les biens meubles incorporels (crypto-actifs, instruments financiers, etc.). Elle dispose en outre de prérogatives telles la vente anticipée (avant jugement de confiscation) de biens mobiliers ou immobiliers et l'affectation de biens mobiliers aux services enquêteurs et judiciaires. Elle est chargée de publier les saisies de biens immobiliers. Cette structure, avec un effectif de 61 personnes, assure un soutien juridique en apportant un conseil et un appui opérationnels nécessaires, par la diffusion des fiches techniques ou via son site intranet qui sont accessibles aux enquêteurs, magistrats et aussi douaniers ainsi que par des contacts directs (courriels, appels téléphoniques).
258. Sur le plan structurel, l'AGRASC, vient compléter l'action d'autres entités qui visent à développer l'identification des avoirs criminels aux fins de saisie : la PIAC (au niveau de l'OCRGDF/DGPJ), les Cellules nationales des avoirs criminels (CeNAC) animent chacune un réseau sur tout le territoire (antennes PIAC et Cellule régionale des avoirs criminels (CeRAC)). La PIAC, créée en 2005, est le service enquêteur de référence en matière d'identification et de saisie des avoirs criminels. C'est le point d'entrée unique de tous les services d'enquête pour la coopération internationale en matière d'identification des avoirs des criminels à l'étrangers et pour répondre aux demandes des enquêteurs étrangers (réseau Réseau inter-agence Camden pour le recouvrement des avoirs (CARIN) notamment). Elle se consacre avant tout aux enquêtes les plus complexes en matière d'identification, notamment internationale, des avoirs, ce qui est en ligne avec la politique de la France en la matière.
259. La mobilisation des autorités françaises en matière d'avoirs criminels s'est concrétisée par la sensibilisation et la formation des enquêteurs et des magistrats aux modalités des procédures de saisies et de confiscations. La PIAC et l'AGRASC assurent cette formation et le soutien apportés aux services d'enquêtes et aux juridictions. Elles remplissent leur fonction de formation des magistrats et des enquêteurs en matière d'identification, de saisies, de confiscation et de gestion d'avoirs criminels par l'animation de journées d'information spécifiques.
260. Sur le plan opérationnel, le déploiement de magistrats référent saisies et confiscations, points de contact utiles avec l'AGRASC ou d'assistants spécialisés dans certaines juridictions affirme la politique pénale des autorités de promouvoir cette nouvelle culture pénale au sein de toutes les juridictions. Le but visé est de développer auprès des magistrats les bonnes pratiques afin de favoriser le réflexe de saisie d'avoirs d'origine illicite en vue de leur confiscation.

261. De bonnes pratiques diffusées dans les juridictions comme la diffusion des trames de saisies pénales, établissement d'une cote patrimoniale, la production de réquisitions écrites motivant la peine de confiscation, témoignent également de l'engagement des autorités dans ce domaine. L'élaboration d'un Guide des saisies et confiscations par la DACG en 2015, refondu, en collaboration avec l'AGRASC, en janvier 2021 et destiné aux magistrats et enquêteurs constitue également une bonne pratique.

Confiscation du produit et instruments du crime et de biens d'une valeur équivalente, en lien avec des infractions sous-jacentes commises dans le pays et à l'étranger et du produit transféré vers d'autres pays

262. Les autorités compétentes, y compris celles impliquées dans la coopération internationale, poursuivent de manière cohérente et proactive la confiscation du produit des infractions sous-jacentes commises dans le pays et à l'étranger. L'étude des cas présentés illustre la détermination de la France à poursuivre le rapatriement des avoirs ainsi que leur partage.
263. Les autorités compétentes ont obtenu de très bons résultats dans ce domaine. Les délinquants sont privés de EUR 23 658 898 123,57 pour la période 2016-2020 (en moyenne EUR 4.7 milliards par an) en ayant recours à diverses mesures, en premier lieu la confiscation selon le Code pénal, mais également les CJIP, les sanctions fiscales et le rapatriement du produit transféré vers d'autres pays. L'équipe d'évaluation estime que les montants correspondants au recouvrement fiscal en cas de manquement délibéré peuvent être pris en considération dans ce contexte, du moment où la fraude fiscale constitue la première menace pour BC. L'équipe d'évaluation a également basé ses conclusions sur l'étude de nombreux cas fournis par les autorités.

Mesures provisoires

264. La France est active dans la mise en œuvre des mesures de saisies et a obtenu de très bons résultats. Le nombre annuel des saisies a augmenté en passant de 15 003 en 2016 à 19 549 en 2020 pour une valeur annuelle moyenne de plus de EUR 550 millions et porte sur une grande variété de biens (assurances-vie, actif virtuel). Les statistiques offrent une vision globale sur les typologies de biens saisis et permettent d'isoler les saisies en lien avec le trafic de stupéfiants. Le détail de la ventilation des saisies pour les autres infractions n'est pas disponible. Les autorités d'enquêtes saisissent directement et d'une manière systématique toutes sortes de biens meubles corporels. Pour la saisie des autres types de biens, notamment immeubles et biens meubles incorporels, les autorités d'enquêtes doivent obtenir une ordonnance du juge d'instruction, ou une ordonnance du juge des libertés et de la détention sur requête du procureur.

Tableau 3.25. Montant total des biens saisis

2016	2017	2018	2019	2020	Total
521 607 565	540 184 680	645 338 072	560 547 840	573 357 944	2 841 036 101

265. Les services d'enquêtes judiciaires (police, gendarmerie et douane judiciaire) conduisent des investigations patrimoniales aux fins d'identification des biens et avoirs susceptibles de saisie. Cette approche est facilitée par le déploiement dans les services territoriaux d'antennes et de points de contacts utilisés par la PIAC (et pour la gendarmerie par le dispositif CeRAC/CeNAC) pour diffuser la culture et le savoir-faire en matière d'identification des biens. L'enquête patrimoniale suit l'approche « par le haut » indiqué sous le RI.7, à savoir que les investigations sont d'autant plus approfondies que la valeur du produit ou de l'instrument est élevée et que l'existence de biens saisissables apparaît vraisemblable. Les investigations aux fins de saisie sont formalisées par l'ouverture, dans la procédure d'une « côte patrimoniale » qui recense l'ensemble des investigations (nationales et internationales) relatives à l'identification et à la saisie des biens.
266. Les autorités identifient les avoirs au niveau national grâce à la consultation en temps réel de nombreux fichiers (*cf.* encadré 3.1 sous RI.6 pour la liste des fichiers disponibles), et à l'accès aux différentes bases de données des autres autorités, dont TRACFIN, accessibles directement ou sur réquisition judiciaire. La localisation au niveau international est en principe confiée à la PIAC quel que soit le service enquêteur (*cf.* RI.2).
267. Le système juridique permet également le gel préventif d'une transaction avant l'ouverture même d'une enquête pénale à travers le droit donné à TRACFIN de s'opposer à l'exécution des opérations financières signalées pour un délai de 10 jours. TRACFIN ne fait recours à ce droit d'opposition que rarement dans la pratique, ayant reçu les DOS dans la majorité des cas sur des transactions qui ont déjà été réalisées. Entre 2016 et 2020, TRACFIN a fait usage de son droit d'opposition 119 fois, pour un montant total de près de EUR 37 millions.

Tableau 3.26. Droits d'opposition exercés par TRACFIN

	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre des transactions	19	24	7	11	58
Valeur de transactions (en millions d'euros)	4,4	8,6	1,6	11,8	10,4

268. L'AGRASC a démontré sa capacité de gérer efficacement les biens saisis et à s'adapter au regard de l'évolution en la matière organisant, par exemple, la vente avant jugement de nouveaux produits, tels que les actifs virtuels (*cf.* encadré 3.13). Elle procède à la vente de certains biens avant jugement pour diminuer les coûts de gestion, améliorer le prix de vente et notamment éviter une dépréciation. La vente avant jugement entraîne la consignation des fonds sur le compte de l'AGRASC le temps de la procédure : en cas de confiscation, ils pourront le cas échéant servir à l'indemnisation des parties civiles.

Encadré 3.13. Exemple de saisie d'actifs virtuels

Sujet : Une enquête, ouverte en 2019 par l'OCLCTIC⁶², sous la direction du Parquet Cyber de Paris, démontre l'utilisation des crypto-monnaies pour blanchir le produit du crime, particulièrement lorsque celui-ci est déjà commis dans un contexte de cybercriminalité, ainsi que l'importance des sommes en jeu. L'affaire est toujours en cours.

Résultats : Dans ce dossier, le juge d'instruction a remis à l'AGRASC aux fins d'aliénation 609.7 BTC. Ces bitcoins ont fait l'objet d'une vente avant jugement en mars 2021. Il s'agissait de la première vente avant jugement d'actifs virtuels organisée en France. Cette vente a rapporté un montant total de plus de EUR 23 millions, somme déposée sur le compte de l'AGRASC.

Confiscation du produit des infractions sous-jacentes commises en France

269. Le Code pénal prévoit, outre la confiscation du produit, de l'instrument et de l'objet de l'infraction, deux formes de confiscation qualifiée : 1) pour les crimes ou délits punis de plus de cinq ans d'emprisonnement, ayant procuré un profit direct ou indirect, la charge de la preuve est renversée. Tous les biens de l'auteur sont présumés d'origine illicite si ce dernier n'est pas en mesure d'apporter la preuve contraire ; 2) certaines catégories d'infractions graves (entres autres toutes celles visées par l'ANR à l'exception des fraudes) font l'objet du régime de la confiscation générale, qui s'étend au-delà du produit ou de l'instrument de l'infraction, en nature ou en valeur, sur tout ou partie des biens de l'auteur de l'infraction. Elle peut être mise en œuvre sans devoir démontrer le lien entre le délit et le bien confisqué, mais aussi sans devoir établir précisément le montant du produit de l'infraction.
270. Les autorités utilisent plusieurs mesures administratives (pour les fraudes) et pénales (confiscation, amendes pénales et amendes d'intérêt public) pour priver les criminels du produit et des instruments des infractions. Les données statistiques⁶³ montrent que la France obtient de très bons résultats par l'utilisation simultanée de ces mesures.

Tableau 3.27. Montants privés aux délinquants selon différentes mesures

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Confiscation	54 671 840, 44	131 056 963, 76	56 776 050, 97	277 275 320, 75	74 783 213, 65	594 563 389, 57
Avantages retirés de l'infraction (CJIP)		86 400 000	171 657 431	216 225 279	1 056 254 492	1 530 537 202
Sanctions fiscales	6 237 965 184	4 703 678 411	4 812 169 207	3 580 473 796	2 199 510 934	21 533 797 532
Total	6 292 637 024,44	4921135374,76	5040602688,97	4073974395,75	3330548639,65	23 658 898 123,57

⁶² Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication.

⁶³ Les données concernant les amendes pénales ne sont pas prises en considération sous RI.8, n'étant pas une forme de confiscation *per se*.

271. Selon les statistiques fournies, la valeur totale des confiscations pénales pour les années 2016 à 2020 est de EUR 594 563 389, soit environ EUR 119 millions par an en moyenne, ce qui représente un résultat relativement bon. Les différents cas consultés par l'équipe d'évaluation montrent que les autorités judiciaires confisquent tous types de biens : comptes bancaires, numéraires, assurances-vie, instruments financiers, immeubles, et fonds de commerce.
272. Les autorités ont également recours à d'autres méthodes (autres que la confiscation pénale) pour récupérer d'importants volumes de produits d'infractions, telles que les sanctions fiscales en cas de manquement délibéré. Ainsi, pour la période de 2016 à 2020, ce montant s'élève à plus de EUR 21 milliards (EUR 4.3 milliards par an en moyenne). Ce montant atteint plus de EUR 40 milliards si on prend en considération le total des sanctions administratives infligées par l'administration fiscale.
273. Ces dernières années, des résultats très importants sont obtenus grâce à l'utilisation de la CJIP. Depuis 2016, EUR 3 milliards sont obtenus au titre d'amende d'intérêt public, dont la moitié représente le montant des avantages retirés de l'infraction. (cf. encadré 3.14).

Tableau 3.28. Montants obtenus grâce à des CJIP

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
CJIP	0	158 000 000	254 080 755	532 600 000	2 087 537 455	3 032 218 210

Encadré 3.14. Cas A

En janvier 2020, le président du tribunal judiciaire de Paris a validé la CJIP conclue le 29 janvier 2020 par le procureur de la République financier et la société A.

Aux termes de cette CJIP, A. s'engage à verser au Trésor public, sous dix jours, une amende d'intérêt public de EUR 2 083 137 455. La société A. s'engage également à faire évaluer par l'AFA, pendant trois années, l'effectivité de son programme de conformité. Sous réserve de l'exécution de ces obligations, la validation de la CJIP acte la fin des poursuites engagées contre la société sur des faits de corruption d'agent public étranger et de corruption privée commis entre 2004 et 2016, à l'occasion de contrats de vente d'avions civils et de satellites conclus par des entités du groupe A.

Elles ont été conduites dans le cadre d'une ECE constituée entre le PNF et le Serious Fraud Office britannique et parallèlement à l'enquête ouverte par le Department of Justice des Etats-Unis et le procureur fédéral du district de Columbia (Washington DC). Cette nouvelle avancée dans la lutte contre la corruption internationale est le fruit du travail mené par le PNF en confiance et en totale coopération avec leurs homologues étrangers. Elle est aussi le résultat de l'investissement des enquêteurs de l'OCLCIFF, auquel il faut ajouter le soutien financier et opérationnel apporté par Eurojust et Europol.

Confiscation du produit des infractions sous-jacentes commises à l'étranger et du produit transféré vers d'autres pays

274. Les autorités sont actives en matière de localisation, saisie et confiscation de biens situés dans un pays étranger. Les services d'enquêtes émettent un grand nombre de demandes d'identification des avoirs à l'étranger. Ce nombre est très supérieur au nombre de demandes reçues par la France de la part des pays étrangers, ce qui est cohérent avec le profil de risque de la France qui est principalement exposée au risque de BC à l'étranger de revenus illicites générés sur le territoire français. Entre 2016 et 2020, les autorités ont émis 2463 demandes d'entraide en matière d'identification de biens contre 869 demandes reçues.
275. La France est très active en matière d'identification des biens situés à l'étranger. Les services d'enquêtes (police, gendarmerie, SEJF) sollicitent régulièrement la PIAC aux fins d'identification de biens liés à des infractions qu'ils poursuivent. La PIAC adresse une demande de recherche patrimoniale à ses homologues à l'étranger via les réseaux du Bureau du recouvrement des avoirs (BRA), et/ou CARIN, ou ARIN Caraïbes pour ce qui a trait aux Antilles françaises. Entre 2016 à 2020, la PIAC a adressé 2463 demandes d'identification de biens aux autorités étrangères et a identifié 4823 biens dont la valeur est estimée à plus de EUR 164.1 millions. Le tableau 3.29 indique que les demandes émises par la France sont en constante augmentation et sur des biens dont la valeur est plus importante. L'identification des biens se fait également par demande d'entraide judiciaire, mais pas de suivi statistique sur ce point.

Tableau 3.29. Demandes émises par la France en matière d'identification de biens

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Nombre de demandes	366	468	503	489	637	2 463
Nombre de biens identifiés	543	1129	962	906	1283	4 823
Valeur estimée (en EUR)	19 M	36 M	75 M	22 M	12.1 M	164.1 M

Encadré 3.15. Exemples d'identification et de saisies de biens à l'étranger sur demande de la France

Cas Gramond

Résumé : Une enquête a été initiée suite à plusieurs signalements TRACFIN visant des sociétés françaises dont les comptes bancaires, dès leur création, étaient crédités par des paiements par cartes bancaires exclusivement américaines, sous couvert de l'exploitation de sites internet n'ayant en réalité aucune fréquentation. L'enquête diligentée par la DCPJ/OCLCIFE/BNRDF, confirmait les informations transmises par TRACFIN et mettait en évidence l'existence de 4 sociétés sur le territoire français. Ainsi, près de 220 M€ étaient créditées sur des comptes en France (entre 2012 et janvier 2017), décaissés (à hauteur de 95 % environ) au profit de sociétés étrangères. Ces sommes permettaient de financer le train de vie des intéressés et l'acquisition en France ou à l'étranger de biens meubles (véhicules de luxe notamment) et immeubles (en France et à l'étranger), produits

directs des infractions de fraude fiscale aggravée et de blanchiment de cette infraction.

Résultat : Des avoirs, autres biens meubles et immeubles étaient saisis tant en France qu'à l'étranger (Estonie, Lettonie, Lituanie, Allemagne, Belgique) pour une valeur cumulée de près de EUR 3,5 million.

Cas Brexit

Résumé : Le 22 janvier 2019, quatre individus armés faisaient irruption dans une agence bancaire des Champs-Élysées à Paris et séquestraient les employés présents. Les malfaiteurs quittaient les lieux après avoir fracturé, durant plusieurs heures, 70 coffres et dérobé pour près de 20 millions d'euros de bijoux et valeurs. L'enquête confiée à la Préfecture de police de Paris permettait d'impliquer une équipe de malfaiteurs chevronnés et de soupçonner le directeur d'agence, présent le jour des faits.

Résultat : Une villa appartenant à un des malfaiteurs était identifiée en Espagne courant 2021 et saisie par les autorités espagnoles sur demande de la France, sur le fondement de la saisie en valeur.

Dossier Diamant

Résumé : En août 2017, la police judiciaire d'Angers enquêtait sur des escroqueries aux faux ordres de virement dont était victimes plusieurs clubs professionnels et l'enquête se poursuivait sous l'autorité du parquet de la JIRS de Nancy. Les investigations révélaient l'implication d'un réseau organisé, piloté depuis Israël et spécialisé dans divers types d'escroqueries, notamment à l'investissement. 24 sites internet frauduleux promettant des rendements extraordinaires suite à l'acquisition de diamants étaient ainsi mis à jour. Des liens de connexité étaient établis avec un autre dossier d'escroqueries à l'investissement dans le diamant diligenté par l'OCRGDF. En janvier 2019, ce dossier était joint à l'information judiciaire ouverte à la JIRS de Nancy et l'OCRGDF était co-saisi. À ce stade, les investigations se concentraient sur le réseau de blanchiment utilisé par les escrocs. Des demandes d'enquêtes européennes étaient adressées à 15 pays pour suivre les flux bancaires. À l'issue de multiples rebonds sur des comptes ouverts par des mules bancaires ou en usurpant des identités, les fonds étaient virés en Chine continentale ou à Hong-Kong.

Une commission rogatoire internationale était exécutée en Israël, permettant l'audition de 11 mis en cause et des perquisitions. Lors de l'une d'elles étaient découverts de nombreux diamants. Ces diamants étaient saisis sur demande d'entraide pénale adressée par le magistrat français aux autorités israéliennes.

Résultat : Le 13 juillet 2021, un enquêteur de l'OCRGDF s'est à nouveau rendu en Israël pour récupérer plus de 800 diamants, pesant 27 kg et évalués à une valeur totale située entre EUR 500 000 et 1 million. Les autorités ont accepté le retour en France de ces avoirs criminels. L'enquête s'attachait également à identifier les 1 250 victimes dont le préjudice global dépasse EUR 30.7 millions. Des saisies mobilières et immobilières ont été réalisées en France et à l'étranger pour plus de EUR 2.4 millions.

276. Les autorités sont également actives pour donner suite aux demandes étrangères visant la localisation de biens (via la PIAC), leur saisie et finalement leur restitution ou leur partage (AGRASC). De 2016 à 2020, la France a reçu 869 demandes en matière d'identification de biens.
277. En matière de partage, l'AGRASC a procédé à seulement 19 partages pour un montant total d'environ EUR 16 millions, dont EUR 7 millions ont été versés à des autorités étrangères, 3 restitutions pour un total EUR 1.4 millions et 7 rapatriements pour un montant total EUR 11 millions. Le nombre de cas et les montants concernés ne sont pas encore très significatifs. Les difficultés et les délais d'entraide ainsi que la durée nécessaire pour finaliser l'ensemble du processus peuvent expliquer le fait que les partages commencent seulement à se développer (*cf.* encadré 3.16 - exemple illustrant la durée de la procédure).

Encadré 3.16. Exemple de partage des biens

Par arrêt du 30 juin 2009, la cour d'appel de Paris a ordonné, dans une affaire d'escroquerie, la confiscation de fonds saisis – en cours d'information judiciaire – sur deux comptes au Luxembourg ainsi que la restitution d'une partie des fonds saisis au profit des victimes. Les fonds ont été directement restitués aux victimes par les autorités luxembourgeoises, en exécution de la décision d'exequatur rendue par le tribunal d'arrondissement de Luxembourg le 9 octobre 2014 et confirmée par la cour d'appel du Luxembourg le 12 janvier 2016. Cette décision a également reconnu la peine de confiscation. Par un accord signé en avril 2019, le Luxembourg et la France ont convenu du partage par moitié d'une somme de EUR 418 345,27.

278. Les autorités ont présenté de nombreux cas illustrant leur capacité à saisir et confisquer des biens à l'étranger, en lien avec des infractions sous-jacentes commises en France dont le produit est transféré à l'étranger. (*cf.* encadré 8.8. dans RI.2 pour plus d'exemples).
279. Il convient de relever ici un succès récent obtenu, faisant suite à la campagne initiée par des ONG françaises il y a une dizaine d'années, dans un cas de '*biens mal acquis*' localisés en France. (*cf.* encadré 3.18).

Encadré 3.17. Cas O "Biens Mal Acquis"

Le 28 juillet 2021, la Cour de cassation a confirmé la condamnation de O., à trois ans de prison avec sursis, EUR 30 millions d'amende et la confiscation de tous ses biens saisis estimés à EUR 110 millions (parmi lesquels un immeuble de valeur estimée à EUR 110 millions) pour des faits de "blanchiment d'abus de biens sociaux, de détournement de fonds publics et d'abus de confiance".

Cette procédure pénale a été initiée sur plainte de deux ONG qui se sont vu reconnaître la qualité de partie civile. Elle a été menée par le PNF et le pôle financier de l'instruction avec l'aide de TRACFIN et l'OCRGDF.

Confiscation relative aux mouvements transfrontaliers d'espèces et d'instruments négociables au porteur faisant l'objet de fausses déclarations/non déclarés ou de communications d'informations fausses

3

280. La France dispose d'un dispositif juridique solide concernant l'obligation de déclaration des mouvements transfrontaliers de sommes, titres ou valeurs et INP d'un montant égal ou supérieur à EUR 10 000. Cette obligation de déclaration est valable pour les transferts transnationaux de fonds extra et également intra-communautaires. Le manquement à cette obligation de déclaration (MOD) constitue une infraction douanière et son contrôle est assuré par la DGDDI (*cf.* R.32).
281. Les autorités ont une bonne connaissance des risques majeurs liés au mouvement transfrontalier d'argent liquide notamment en lien avec le trafic de stupéfiants. La France reconnaît clairement l'importance de faire face aux risques identifiés et applique des sanctions, proportionnées relatives aux mouvements transfrontaliers d'espèces et d'INP faisant l'objet de fausses déclarations/non déclarations, mais ces sanctions paraissent peu dissuasives en cas d'infraction de MOD simple vu la proportion importante de solutions transactionnelles. Elles le sont dans les cas où il est constaté des indices d'une autre infraction douanière. L'équipe d'évaluation base ses conclusions sur les statistiques fournies concernant les montants d'argent consignés, saisis et confisqués (*cf.* tableau 3.31), des études de cas sur des opérations et mécanismes spécifiques utilisés par la France pour cibler les mouvements transfrontaliers illicites d'espèces, et les discussions avec les autorités douanières en particulier des officiers de la douane judiciaire (SEJF) et des agents de la DNRED.
282. La douane française joue un rôle déterminant dans la LBC. Son positionnement aux frontières extra-communautaires, sa capacité de contrôle des flux sur l'ensemble du territoire national et les pouvoirs spécifiques qui lui sont conférés donne la possibilité d'appréhender les flux physiques illicites de sommes, titres ou valeurs. Pour la période entre 2016 et 2020, les agents des douanes ont consigné plus de EUR 197 millions au titre des MOD, en vue de diligenter une enquête donnant lieu à la saisie d'environ EUR 44 millions, soit 22,67% du montant des sommes consignées. Pour la même période, un montant de EUR 18,4 millions a été confisqué au plan judiciaire pour des infractions de MOD (possiblement prononcées en concours avec une infraction de blanchiment douanier), soit 41,05% du montant des sommes saisies. Seuls 9,34% des montants consignés sont finalement confisqués. Ce taux de confiscation est bas et peu dissuasif.
283. Au niveau de l'OM, les autorités considèrent que le risque lié au mouvement transfrontalier est globalement le même que dans la métropole. Toutefois, ce risque est accru dans la zone des Antilles/Guyane avec une menace élevée liée au trafic de stupéfiants. Étant donné le caractère sensible de cette zone pour le trafic de stupéfiants, les autorités ont accentué la présence des douaniers en déployant 48 agents spécialisés de la DNRED qui viennent appuyer les 341 agents des brigades de surveillance des douanes déployés dans la zone Antilles/Guyane, non compris les Garde-Côte. Malgré le manque de stratégie spécifique mise en place par les autorités pour réduire les risques identifiés dans cette zone, le nombre et la rigueur des contrôles ainsi que les effectifs ont été augmentés.

Obligation déclarative des capitaux

284. Plus de 8000 agents travaillent dans la surveillance douanière. Ces agents sont compétents pour effectuer les contrôles relatifs à l'obligation déclarative de capitaux dans le cadre de leur activité générale de contrôle. Ils sont formés à haut niveau.
285. Les voyageurs semblent suffisamment sensibilisés à l'obligation de déclaration par la mise en place d'affichages dans tous les points de passage frontalier (port/ aéroport/ gares internationales) en français et en anglais. Un code « Quick Response » est affiché pour faciliter l'accès du voyageur au service en ligne douanier DALIA. La douane fait une campagne d'information par le biais des brochures, vidéos pour sensibiliser le public à l'obligation de déclaration. Cette communication est relayée également par l'intermédiaire des attachés douaniers, pour diffuser l'information à l'étranger.
286. En moyenne, 20 000 déclarations de mouvements transfrontaliers par an sont enregistrées sur DALIA pour un volume annuel moyen équivalent à EUR 1.2 milliard. Cela comprend les déclarations concernant à la fois celles l'import, à l'export et en transit. La diminution des déclarations en 2020 s'explique par l'impact de la crise sanitaire, ayant causé une baisse générale de de fréquentation dans les transports et la baisse corrélative des transporteurs de fonds. Par ailleurs, la baisse du nombre de déclarations observées au cours de ces cinq dernières années peut s'expliquer par le déclin de l'usage transactionnel des espèces, particulièrement marquée en France au profit d'autres moyens de paiement, en particulier électroniques. (cf. Tableau 3.30.).

Tableau 3.30. Nombre et valeur des déclarations d'argent liquide reçues par la DGGDI

	2016	2017	2018	2019	2020
Nb total de déclarations	26270	24 309	22 451	21 293	10 305
En import	9609	8 577	7 831	7 214	3 283
En export	15191	14 373	13 311	12 783	6 763
En transit	1470	1 359	1 309	1 296	259
Valeur totale des déclarations (en million EUR)	1 224	1 165	1 144	1 392	1 156
En import	349	336	314	471	646
En export	826	778	770	811	489
En transit	49	51	60	110	21

Contrôle de la Douane

- 3
287. Les agents de la douane bénéficient d'une capacité élevée de détecter les MOD. Ils ont été capables de détecter 9 992 MOD pour la période 2016-2020. Le contrôle proactif des agents de la douane, relatif à l'obligation déclarative de capitaux se fait sur la base d'indications ou soupçons préalables (contrôle ciblé). Les cellules de criblage basent leur action sur les renseignements douaniers (surtout pour les flux aériens, maritimes et ferroviaires) pour identifier les passagers à risque, mais aussi à l'aide des informations de TRACFIN et des renseignements de la police. De plus, la direction du renseignement douanier produit une étude chaque semestre sur les mouvements transfrontaliers d'argent liquide. Ces études s'intéressent aux types de flux, de valeurs, de provenance, de destination, aux nationalités des déclarants et des auteurs, ainsi qu'aux types de vecteurs (terrestres, aériens, maritimes...) empruntés par les auteurs. Elles sont utilisées par les cellules de ciblage pour orienter les contrôles douaniers. En outre, la douane possède des outils spécialisés pour présélectionner les personnes et les voitures à la base. Elle utilise également le profilage pour la détection des personnes et aussi le contrôle aléatoire. L'équipe d'évaluation a examiné durant la visite sur place des études de personnes ciblées sur la base de renseignements filtrés.
288. Les agents de douane ont accès à un certain nombre de bases de données qu'ils utilisent pour établir le profil de risque des passagers. Le SILCF enregistre tous les renseignements relatifs notamment, au porteur des sommes, titres ou valeurs (nom, prénoms, nationalité, date de naissance...), au montant des capitaux, et au mode de transport. En outre, les agents de la douane font recours au SILCF et à toutes informations recueillies pour découvrir les personnes qui franchissent plus ou moins régulièrement la frontière avec des sommes légèrement inférieures à EUR 10 000. La remontée de ces informations, via le SILCF à la DNRED et au SEJF mène éventuellement à une ouverture d'enquêtes pour schtroumpfage.
289. Les agents des douanes procèdent systématiquement à la consignation des sommes, titres ou valeurs et INP dès lors que le détenteur des fonds ne peut en légitimer immédiatement la provenance. La consignation a pour objectif la réalisation d'une enquête douanière (a minima pour auditionner la personne), voire judiciaire. Les 272 agents du SEJF sont compétents pour donner les suites judiciaires aux infractions à la réglementation sur l'obligation déclarative de capitaux. Pour la période entre 2016 et 2020, les agents ont consigné plus de EUR 197 millions au titre du MOD.

Sanctions

290. MOD est punie d'une amende égale à 50% au maximum de la somme sur laquelle a porté l'infraction ou la tentative d'infraction. En outre, dans certaines conditions (CD, art. 350), l'administration des douanes est autorisée à transiger avec les personnes poursuivies pour infraction douanière. Le montant de la transaction peut ainsi être inférieur à l'amende de 50%. Les transactions s'appliquent à environ 88% des cas de MOD ce qui semble peu dissuasif au niveau de la répression des infractions de MOD. Toutefois, les sanctions prononcées pour des MOD en cas de doute sur l'origine des fonds sont plus graves surtout dans des cas de concours avec un délit douanier. De 2016 à 2020, environ EUR 18,4 millions ont été confisqués par les juridictions pénales, ces affaires trouvent toutes leur origine dans une constatation de MOD par les services douaniers, parfois assortis de l'infraction de blanchiment douanier.

Encadré 3.18 : Exemple de MOD donnant lieu à confiscation

Lors d'un contrôle douanier à la circulation sur le territoire national, les douaniers demandent à la personne si elle transporte des sommes, titres ou valeurs. La réponse est négative. Les agents des douanes réalisent un contrôle approfondi et découvrent plus de EUR 89 000 dans les garnitures des portières. Le chien spécialisé dans la détection des stupéfiants marque le véhicule. L'enquête démontre l'existence d'un convoi et les liens avec le trafic de stupéfiants. La somme est confisquée par le tribunal et la personne est condamnée.

291. De 2016 à 2020, la DGDDI a notifié 9 992 infractions de MOD. Ces dossiers ont donné lieu à environ 8700 transactions, 929 transmissions en justice, soit un taux de 9,36 %, et 60 classements sans suite. Sur les 9 992 infractions notifiées, 41,62 % ont donné lieu à consignation des sommes (6 mois, renouvelable une fois) afin de procéder à une vérification de l'origine licite des fonds. 22,67 % des sommes consignées ont été saisies et 41,05 % des sommes saisies ont été confisquées. En valeur, 11,24 % des sommes en infraction de MOD ont été saisies, en tant que MOD dit « aggravé », soit au titre du blanchiment douanier. Et 4,62 % des sommes en infraction ont été confisquées. (cf. tableau 3.31). Toutefois, seulement 3,52% des infractions de MOD semble avoir amené une confiscation des sommes. Ce pourcentage doit toutefois être relativisé car il arrive souvent que les biens finalement confisqués le soient au titre d'une autre infraction et que celle de MOD soit oubliée. Des statistiques plus précises devraient être établies.

Tableau 3.31. Statistiques relatives aux MOD (en concours possible d'une infraction de blanchiment douanier)

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Phase de contrôle						
Nb de MOD	1 829	2 149	2 156	1 973	1 815	9 922
Montant des sommes faisant l'objet d'un MOD (M EUR)	68,42	74,07	92,83	75,23	88,05	398,6
Nb de consignations	911	962	830	692	735	4130
Valeurs consignées (M€)	42,57	40,67	48,06	29,63	36,79	197,71
Nb de saisies	120	118	122	93	77	530
Valeurs saisies (M€)	10,13	11,42	8,73	7,55	6,99	44,82
Phase de poursuites et de sanctions						
Nb de règlements transactionnels	1 671	1 908	1 873	1 741	1 527	8 720
Valeurs des pénalités infligées	8,82	7,92	6,30	6,27	3,55	33
Nb de dossiers transmis en justice	181	189	209	169	181	929
Montant des amendes prononcées en justice	ND	4,33	5,65	4,37	5,15	19,50
Montant des sommes confisquées en justice	6,33	3,15	2,6	2,51	3,81	18,40

Cohérence entre les résultats des confiscations et les politiques et priorités nationales en matière de LBC/FT

3

292. Les résultats de confiscation en France sont globalement cohérents avec les politiques et les priorités nationales en matière de LBC et aux risques identifiés dans l'ANR. L'équipe d'évaluation a basé ses conclusions sur les nombreux cas fournis montrant la poursuite constante de la confiscation pour des infractions à haut risque, notamment la fraude fiscale, le trafic de stupéfiants, la corruption (atteinte à la probité) et le vol et les escroqueries en bande organisée, de même que sur des discussions avec des autorités de poursuite pénales lors de la visite sur place. Les statistiques fournies sur la confiscation par infraction sous-jacente à partir de 2019 ont confirmé ces conclusions.
293. Le système mis en place en matière de BC se caractérise par un recours fréquent à la confiscation (61% des cas de BC), au prononcé fréquent d'amendes, quelle que soit l'infraction sous-jacente et d'un montant très significatif dans le cadre des CJIP. En matière de lutte contre les biens mal acquis, on rappellera le cas O. qui a permis la confiscation d'un immeuble dont la valeur est estimée à plus de EUR 150 millions.
294. Les saisies sont aussi ordonnées fréquemment dans les procédures douanières et judiciaires. Selon les données fournies par la PIAC, sur un total de EUR 671 millions saisis en 2018, 245 millions l'étaient dans des cas de BC. La valeur des biens saisis est en progression constante. À l'égard des personnes morales, le PNF a utilisé la CJIP pour prononcer des sanctions pécuniaires significatives dans le cadre de ces accords pour plus de EUR 2 milliards. La confiscation dans les affaires liées au FT est relativement faible, toutefois ceci est conforme au profil de risque de la France pour les affaires de FT avec du micro financement.

Conclusions sur le RI 8

La France a révisé à plusieurs reprises sa législation en matière de saisie et confiscation et dispose maintenant de solides et efficaces outils pour confisquer le produit d'infractions de BC/FT. Les résultats des confiscations et le genre d'infractions à leur base sont globalement en ligne avec les menaces décrites dans l'ANR. L'obligation de déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'INP est réglementée de manière détaillée. Le suivi des infractions de MOD au niveau des confiscations devrait faire l'objet de statistiques détaillées. Les sanctions appliquées en cas de manquement sont toutefois peu dissuasives tant qu'elles ne sont pas liées à une infraction douanière. Des améliorations mineures sont requises, certaines ayant déjà été initiées.

La France est notée comme ayant un niveau d'efficacité élevé pour le RI 8.

Chapitre 4. FINANCEMENT DU TERRORISME ET FINANCEMENT DE LA PROLIFÉRATION

Conclusions principales et recommandations

Conclusions principales

Résultat Immédiat 9

- a) La France dispose d'un très bon arsenal législatif en matière de lutte contre le FT complété par un cadre judiciaire spécialisé, centralisé et particulièrement solide pour lutter contre le FT.
- b) Au regard de la menace d'attentats depuis 2015, la France a fait de la lutte contre le terrorisme – et son financement - l'une de ses priorités majeures. L'ensemble des autorités compétentes a une très bonne compréhension du risque lié au FT. La nature, le nombre et l'ampleur des cas de FT poursuivis correspondent aux risques identifiés.
- c) Le dispositif juridique et opérationnel permet d'appréhender de façon large et coordonnée la lutte contre le FT. L'augmentation importante des effectifs depuis 2014 permet d'apporter une réponse adéquate aux risques de terrorisme et de FT.
- d) Tous les types d'activités liées au FT font l'objet d'enquêtes et de poursuites, et ce en lien avec le profil de risque du pays. Les autorités portent leurs actions principalement sur le micro-financement du terrorisme au travers de collecteurs de fonds.
- e) La France identifie et enquête avec succès sur les cas de FT en utilisant les renseignements financiers de TRACFIN, les renseignements de la DGSI ainsi que les informations provenant des enquêtes ouvertes pour des faits de terrorisme.
- f) Toutes les autorités d'enquête et du renseignement travaillent ensemble de manière rapprochée et structurée avec le PNAT; l'information y est échangée et disséminée en temps utile. Les enquêtes visant le terrorisme incluent systématiquement un volet FT. De même, l'information découlant des enquêtes FT est systématiquement intégrée aux stratégies et enquêtes en matière antiterroriste.
- g) La France poursuit activement les cas FT contre les personnes physiques, et dans une bien moindre mesure, contre les personnes morales. Cela apparaît néanmoins cohérent au regard du risque relativement faible qu'une personne morale soit impliquée dans du FT en France. La très large majorité des poursuites (93%) aboutit à des condamnations pour FT.
- h) Le nombre de condamnations apparaît conforme aux risques identifiés et cohérent par rapport à l'identification d'affaires de FT et aux stratégies d'enquêtes. Les données fournies confirment le caractère proportionné, efficace et dissuasif des peines.

- i) Des mesures concomitantes ou alternatives aux sanctions sont aussi mises en œuvre (p.ex. dissolution des OBNL, gel des avoirs, lutte contre la radicalisation).
- j) Les autorités d'enquêtes et de poursuites ainsi que TRACFIN disposent des ressources humaines, financières et techniques adéquates afin d'identifier et d'enquêter sur des cas de FT. Elles disposent d'effectifs bien formés et au courant des derniers développements du domaine.

Résultat Immédiat 10

- a) La France joue un rôle actif dans la politique des sanctions internationales et la proposition de désignation sur les listes européennes et onusiennes. Par ailleurs, la France a souvent recours aux désignations relatives à la RCSNU 1373 de sa propre initiative, en désignant des personnes ou d'entités sur sa liste nationale. Toutefois, aucune demande de désignation n'a été faite par la France vers un autre pays et aucune désignation nationale n'a été réalisée en réponse à une demande d'un autre pays.
- b) Le cadre juridique permet la mise en œuvre des SFC liées au FT relatives aux RCSNU. Elles sont mises en œuvre au travers des régimes UE et national pour lesquels des délais ont parfois été constatés jusqu'en 2020 avec la nécessité de l'adoption d'un arrêté national. Pour combler ces délais, une nouvelle réforme législative, en vigueur depuis février 2021, donne effet sur le sol français à toute nouvelle désignation par le Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) dès la publication des éléments d'identification de la personne désignée dans le registre national des mesures de gel des avoirs.
- c) La France communique efficacement aux assujettis les informations relatives aux personnes listées par le biais du registre national de gel des avoirs. La DGT actualise le registre national dans un délai de moins de 24 heures à compter de la date de publication par les NU. Toutefois, la compréhension limitée de l'étendue des obligations relatives aux SFC pour certaines EPNFD peut entraver une mise en œuvre effective et sans délai dans ces secteurs.
- d) La France prive dans une large mesure les terroristes, organisations terroristes et les personnes qui financent le terrorisme de leurs ressources et moyens de financement. Les mesures prises à cet égard sont largement cohérentes avec le profil de risque global de FT en France identifié dans son ANR.
- e) Les autorités ont identifié trop largement le champ des OBNL vulnérables au FT en incluant les risques liés à la radicalité violente. En outre, les autorités n'ont pas recensé le nombre des OBNL humanitaires à risque de FT en raison de leurs actions en zones de conflits parmi les 10 000 associations menant des activités caritatives à l'étranger.
- f) Les autorités appliquent des mesures de contrôles ciblés aux OBNL humanitaires bénéficiant de subventions publiques, qui sont identifiées à hauts risques FT. Pour les autres catégories identifiées à risque, la surveillance et le renseignement ont permis d'identifier quelques OBNL détournées par des personnes radicalisées, afin de les entraver. En outre, les autorités appliquent des mesures de contrôle d'ordre

général sur l'ensemble des OBNL, ce qui peut contribuer à atténuer le risque d'utilisation des OBNL à des fins de FT.

- g) Toutes les catégories d'OBNL identifiés à risque n'ont pas fait l'objet d'une sensibilisation continue dédiée aux vulnérabilités potentielles des OBNL face à l'exploitation à des fins de FT.

Résultat Immédiat 11

- a) La France dispose de mesures adéquates pour la mise en œuvre des SFC liées au FP tant aux niveaux national, européen et international. Elle joue un rôle actif dans la proposition de désignation au niveau de l'UE pour répondre à la crise nucléaire nord-coréenne et, en tant que membre permanent du CSNU, a contribué directement à l'adoption des désignations acceptées au CSNU entre 2016 et 2018. En ce qui concerne l'Iran, cette absence de nouvelle désignation s'explique par l'adoption du Plan d'Action Global Commun (PAGC) en 2015, endossé par la résolution 2231.
- b) La France met en œuvre d'une manière satisfaisante les RCSNU 1718 (2006) et les résolutions subséquentes, et la RCSNU 2231 (2015). Jusqu'en 2016, la France a gelé des avoirs sur la base des sanctions relatives à l'Iran. Depuis, la France n'a pas procédé à de nouvelles mesures de gel sur les cinq dernières années dans le cadre de ces résolutions, du fait qu'aucun actif appartenant à des individus et entités gelés au titre des résolutions liées à la Corée du Nord en France n'a été identifié.
- c) Bien que la France a mis en place un dispositif national pour pallier le retard produit dû à la transposition des RCSNU par l'UE, des délais sont parfois constatés dans la mise en œuvre des SFC liées au FP jusqu'en 2020. Depuis, une nouvelle réforme, en vigueur depuis février 2021, est mise en place pour pallier les délais.
- d) La France assure un haut niveau de coordination entre différents services compétents afin d'identifier des fonds ou autres biens de personnes et entités désignées ou de personnes physiques ou morales susceptibles d'agir en leur nom ou sur leurs instructions.
- e) Les autorités compétentes en matière de contre-prolifération ont une bonne compréhension des risques de la prolifération en France. Par ailleurs, les actions de contrôle des autorités douanières concernent tout type de biens et avoirs proliférants.
- f) Les IF respectent et comprennent bien leurs obligations de gel. Cependant, la compréhension des obligations est plus sophistiquée parmi les grandes IF. Toutefois, la mise en œuvre des SFC liées au FP par les EPNFD n'est pas systématique avec des secteurs qui ne l'appliquent même pas.
- g) Les contrôles de l'ACPR du respect par les IF de leurs obligations relatives aux SFC liées au FP sont satisfaisants. Ils sont en revanche plus limités pour les IF supervisées par l'AMF et pour les EPNFD. Des mécanismes de sensibilisation ont été mis en place pour informer le secteur financier et dans une moindre mesure le secteur des EPNFD.

- h) La France a mis en place des mesures de contrôles efficaces pour identifier les cas éventuels de contournement des SFC liées au FP et du régime d'exportation des produits à double usage attractifs pour les réseaux proliférants.

Recommandations

Résultat Immédiat 9

La France devrait :

- a) Préserver et développer la forte et proche coopération entre les autorités impliquées dans la LFT (renseignement/financier/police/poursuite).
- b) Maintenir l'engagement élevé et l'expertise en matière de LFT, également au regard de l'évolution technique des modes de financements.
- c) Poursuivre l'adaptation des autorités au regard de l'évolution de la menace et l'échange d'informations entre tous les partenaires sur toutes les entités exposées à un risque de FT, en France ou à l'étranger.

Résultat Immédiat 10

La France devrait :

- a) Surveiller la bonne application du nouveau dispositif, en vigueur depuis février 2021, afin d'assurer une mise en œuvre sans délai des SFC dans le cadre des RCSNU : par la publication sans délai des éléments d'identification au registre national de gel des avoirs, par la vérification que les règlements UE soient bien adoptés durant la période de 10 jours et passé ce délai par l'adoption d'un arrêté national.
- b) Poursuivre son engagement aux niveaux européens et onusiens et considérer de renforcer la coopération de manière proactive vis-à-vis des pays-tiers hors UE conformément à la RCSNU 1373.
- c) Poursuivre ses actions pour priver les terroristes, organisations terroristes et les personnes qui financent le terrorisme de leurs ressources et moyens de financement.
- d) Renforcer les mesures de sensibilisation des EPNFD aux exigences des SFC afin d'assurer une compréhension et une conformité sur tous les aspects des SFC.
- e) Conduire une évaluation plus ciblée des risques d'utilisation du secteur OBNL aux fins du FT, en prenant en compte les menaces et vulnérabilités liés aux activités associatives, notamment les différents contrôles utilisés pour chaque type d'OBNL et le type/la zone de ses activités. Le secteur OBNL devrait être consulté dans ce processus, afin d'affiner leur compréhension des risques du secteur.

- f) Recenser le nombre des OBNL humanitaires ayant des actions en zones de conflit, appliquer une surveillance fondée sur le risque à tous les OBNL susceptibles d'être exploités à des fins de FT et mettre en place des moyens de contrôle adéquats.
- g) Étendre les campagnes de sensibilisation pour couvrir toutes les OBNL identifiées à risque du FT et approfondir leurs connaissances sur les vulnérabilités potentielles des OBNL face à l'exploitation à des fins de FT.

Résultat Immédiat 11

La France devrait :

- a) Surveiller la bonne application du nouveau dispositif, en vigueur depuis février 2021, afin d'assurer une mise en œuvre sans délai des SFC – FP dans le cadre des RCSNU : par la publication sans délai des éléments d'identification au registre national de gel des avoirs et, par la vérification que les règlements UE soient bien adoptés durant la période de 10 jours et passé ce délai par l'adoption d'un arrêté national.
- b) Assurer l'utilisation des mécanismes d'information par tout le secteur financier et par les EPNFD en ce qui concerne les SFC en matière de FP, pour s'assurer qu'au moins tous les acteurs pertinents ont une pleine compréhension de leurs obligations.
- c) Renforcer les mesures de sensibilisation notamment pour les EPNFD afin d'assurer une compréhension et une conformité sur tous les aspects du des SFC liées au FP.
- d) S'assurer que les superviseurs des EPNFD intègrent le gel des avoirs comme point de contrôle dans leurs méthodologies de supervision et mettent en place des contrôles efficaces du respect des obligations relatives aux SFC liées au FP pour les EPNFD.
- e) Prendre les mesures nécessaires pour que la recherche des biens et avoirs des personnes et entités désignées couvrent non seulement le criblage des listes des personnes désignées, mais prévoit également des moyens d'empêcher la mise à disposition indirecte des biens aux personnes et entités désignées.

295. Les Résultats Immédiats pertinents pour ce chapitre sont RI.9-11. Les recommandations pertinentes pour l'évaluation de l'efficacité dans le cadre de cette section sont R.1, 4, 5-8, 30, 31 et 39.

Résultat immédiat 9 (Enquêtes et poursuites en matière de financement du terrorisme)

296. L'équipe d'évaluation base ses conclusions sur l'étude de nombreux cas démontrant les différentes typologies de FT, sur les statistiques fournies, sur l'ANR et sur des discussions avec des membres de la DGSJ, la SDAT, la Section anti-terroriste de la brigade criminelle de la préfecture de police de Paris, l'OCRGDF, TRACFIN, le pôle de l'instruction antiterroriste et le PNAT.

Poursuites et condamnations des types d'activités FT; cohérence avec le profil de risque du pays

- 4
297. La France dispose d'un très bon arsenal législatif en matière de lutte contre le FT complété par un cadre judiciaire spécialisé, centralisé et particulièrement solide pour lutter contre le FT. La France fait face à des risques en matière de terrorisme et de FT qui font l'objet d'une très bonne compréhension par l'ensemble des autorités compétentes. La nature, le nombre et l'ampleur des cas de FT poursuivis correspondent au profil de risque.
298. La lutte contre le terrorisme représente une priorité du haut niveau pour la France pour faire face à la menace d'attentats élevée, toujours présente, réalisés notamment par des acteurs isolés, présents sur le territoire national et encouragés par la propagande djihadiste. La menace est également liée aux retours en France d'individus membres de groupes terroristes djihadistes depuis des zones de conflit qui ont servi de terrain d'entraînement et de préparation d'attentats. La France est le pays d'Europe dont le nombre de ressortissants ayant rejoint les rangs de l'EI est le plus élevé avec l'identification d'environ 2000 ressortissants français combattants partis sur zone. Les fonds servent notamment à financer le départ et le séjour sur zone, le retour de combattants français ainsi que la préparation d'attaques sur sol français. Les risques identifiés FT concernent notamment le micro-financement de l'EI, respectivement de ses membres ou affiliés, aux moyens de réseaux de collecteurs de fonds, de transferts d'espèces et dans une moindre mesure l'utilisation du secteur associatif avec une tendance à l'utilisation de modes de financement innovants susceptible de garantir l'opacité recherchée (cartes prépayées, actifs virtuels). L'utilisation du territoire national comme base arrière logistique et financière à des organisations telles que le Parti des travailleurs du Kurdistan ou le Hezbollah apparaît secondaire. (cf. RI.1)
299. L'étude de nombreux cas démontre la proactivité des autorités françaises dans les enquêtes, la poursuite et le prononcé de condamnations des activités de FT correspondant aux risques identifiés.

Encadré 4.1. Types de cas FT poursuivis ayant abouti à des condamnations

Cas RR

Faits : En septembre 2012, un attentat à la grenade est commis à Sarcelles, en faisant un blessé. Les investigations révèlent que cet attentat a été commis par une cellule djihadiste. Les membres de cette cellule étaient également impliqués dans des affaires de vol avec arme aux fins de financer de futurs projets terroristes. Une bombe est trouvée lors d'une perquisition chez un des complices placés en détention. Été 2013, de nouveaux membres de cette cellule sont interpellés, alors qu'ils préparaient une attaque contre une caserne. Il est découvert que trois autres individus étaient par ailleurs partis en Syrie rejoindre une organisation terroriste islamiste. Les investigations relatives au financement de ces individus montrent que l'un des complices (RR) avait bénéficié en Syrie de financement adressés par trois membres de sa famille: son épouse (qui avait commis des escroqueries au crédit à hauteur de EUR 20 000), son frère et sa sœur (qui avaient

organisé des collectes de fonds et envoyé plusieurs milliers d'euros en Syrie à l'un des membres de la cellule terroriste).

Résultats : Condamnation de 20 membres de cette cellule par la Cour d'Assises pour association de malfaiteurs terroriste. Condamnation de l'épouse à 6 ans (du chef association de malfaiteurs terroriste), du frère et de la sœur (pour FT) respectivement 3 ans et 2 ans d'emprisonnement.

Cas FAUX

Faits : Enquête menée par la DGSI contre un nommé SG, parti en Syrie et considéré comme proche d'un des dirigeants de l'EI. Le volet financement révélait les escroqueries réalisées par un proche, YE, vraisemblablement afin de financer son départ en Syrie. Un second individu NB, ayant commis des escroqueries puis transmis les fonds via des collecteurs à l'EI, apportait également un soutien logistique à SG.

Résultats : La chambre des appels correctionnels de Paris condamna YE et NB à des peines de 15 ans et 12 ans d'emprisonnement, assorties d'une période de sûreté des 2/3 pour association de malfaiteurs terroriste et FT.

Cas FRERES GENEREUX

Faits : Une enquête ouverte sur le départ en Syrie de deux couples ayant rejoint des organisations terroristes. Il en ressort qu'un des terroristes, T. bénéficiait de dons importants (EUR 25 000 au total) de ses frères. Ces sommes provenaient en grande partie des bénéfices des sociétés commerciales dont ils assuraient la gérance, notamment aux fins de transférer l'argent à leur frère (EUR 15 000). L'un des frères avait aussi souscrit un prêt à la consommation (EUR 25 000) et retiré EUR 10 000 en espèce, qu'il acheminait personnellement à la frontière turco-syrienne pour le lui remettre.

Résultats : Les deux frères furent condamnés du chef de FT - l'un à 5 ans d'emprisonnement, dont 3 ans avec sursis et EUR 10 000 d'amende et à la confiscation de EUR 4 064 saisis sur son compte bancaire ; l'autre à 4 ans d'emprisonnement, dont 1 ans avec sursis et EUR 10 000 d'amende, et la confiscation de EUR 26 268 saisis sur son compte bancaire.

300. Divers types d'affaires de FT font l'objet d'enquêtes et les auteurs d'infractions sont poursuivis et condamnés avec succès, conformément au profil de risque de FT en France et reflétant les méthodes et canaux des activités de FT décrits ci-dessus. Les activités de FT couramment poursuivies aboutissant à des condamnations sont celles ayant recours au service d'un intermédiaire de type collecteur comme le montre le tableau 4.1.

Tableau 4.1. Affaires⁶⁴ de condamnations pour FT par typologie

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Remise d'argent directement au terroriste	0	2	1	3	0	6
Recours au service d'un intermédiaire de type collecteur	1	5	3	10	4	23
Utilisation de personne morale	0	1	0	0	0	1
Financement innovant (actifs virtuels)	0	0	0	0	2	2
Nb total d'affaires de FT (avec condamnation)	1	8	4	13	6	32

301. Les autorités de poursuite compétentes développent une stratégie cohérente visant à retenir en priorité les incriminations les plus graves applicables à des faits de terrorisme. Le financement ou la mise à disposition de biens en vue de la commission d'un crime terroriste précisément déterminé sera ainsi dans certains cas appréhendé sous des qualifications plus sévères que l'infraction de FT, punie de 10 ans d'emprisonnement, telles que la complicité de crime terroriste ou l'association de malfaiteurs terroriste criminelle. En conséquence, des condamnations pour des activités de soutien ou de FT sont susceptibles d'être prononcées des chefs de complicité de crime terroriste⁶⁵, d'association de malfaiteur terroriste⁶⁶ et/ou de financements du terrorisme⁶⁷. La peine maximale qui peut être prononcée en cas de poursuite simultanée pour FT et association de malfaiteurs délictuelle (sans aggravante) est de 10 ans d'emprisonnement. Ainsi, les statistiques concernant les condamnations sous la qualification délictuelle autonome de FT ne reflètent pas à elles seules toutes les condamnations en lien avec des faits de FT, en particulier celles qui feraient l'objet de condamnations pour acte terroriste ou participation à une association de malfaiteurs terroriste criminelle.
302. Depuis 2016, 65% des condamnés pour FT ont été simultanément déclarés coupables d'association de malfaiteurs terroriste délictuelle, ce qui est cohérent avec les typologies du FT constatées qui font fréquemment recours à des réseaux collecteurs (cf. encadré 3.2). Le taux de condamnation pour FT est élevé entre 2016 et 2020, sur les 685 personnes jugées et 653 condamnées pour terrorisme, environ 12% l'ont été pour FT (respectivement 102 personnes et 95 (dont 29 personnes condamnées pour FT pour infraction unique) (cf. tableau 4.2). Toujours durant la même période, 1 personne morale a été condamnée pour FT et 2 pour des actes terroristes. Le nombre de condamnations de personnes morales est faible, mais cela apparaît cohérent au regard du risque relativement faible qu'une personne morale soit impliquée dans du FT.
303. Le nombre de condamnations apparaît conforme aux risques identifiés et cohérent par rapport à l'identification d'affaires de FT et à la stratégie d'enquête. Cela également est conforme au fait que les infractions terroristes sont fréquemment autofinancées. En outre, le pourcentage de plus de 93% de condamnation est élevé.

⁶⁴ Chaque affaire peut contenir plusieurs personnes condamnées.

⁶⁵ Complicité de crime terroriste (CP, art. 421-1, 421-2) dont la peine maximale encourue étant la réclusion criminelle à perpétuité.

⁶⁶ Association de malfaiteur terroriste (CP, art. 421-2-1) dont la peine maximale encourue étant fixée à 30 ans de réclusion en matière criminelle, et 10 ans d'emprisonnement en matière délictuelle.

⁶⁷ Financements du terrorisme (CP, art. 421-5) dont la peine maximale encourue étant fixée à 10 ans d'emprisonnement délictuel et EUR 225 000 d'amende.

Tableau 4.2. Nombre de jugements et condamnations en lien avec des faits de T/FT

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Personnes jugées pour terrorisme	100	215	153	146	71	685
Personnes jugées pour FT	7	49	5	34	7	102
Pers. phys condamnées pour terrorisme	95	207	142	142	67	653
Pers. morales condamnées pour terrorisme	0	1	1	0	0	2
Personnes condamnées pour FT	5	45	4	34	7	95
Pers. condamnées pour FT infraction unique	0	13	2	9	5	29
Pers. morales condamnées pour FT	0	1	0	0	0	1

Identification d'affaires de FT et enquêtes

304. La France identifie et enquête avec succès sur les cas de FT en utilisant les renseignements financiers (TRACFIN), le renseignement (DGSI) ainsi que les informations qui proviennent des enquêtes ouvertes pour des faits de terrorisme. L'identification du rôle spécifique joué par les personnes qui financent le terrorisme est clairement établi durant les enquêtes.
305. Les enquêtes en matière de terrorisme font systématiquement l'objet d'investigations financières pour éventuel FT. De plus, le FT est également poursuivi en tant qu'infraction distincte indépendamment de procédures suivies des chefs d'infractions de nature terroriste. Les autorités ont indiqué l'ouverture des enquêtes pour FT sans qu'il y ait une enquête ouverte sur le terrorisme et puis les renseignements issus des enquêtes pour FT sont ensuite utilisés pour alimenter les enquêtes pour terrorisme.

Encadré 4.2. Cas L

Exemple d'affaire de TF autonome, impliquant une personne morale

Faits: L'affaire porte sur l'activité de la filiale syrienne du groupe L. Celle-ci est soupçonnée d'avoir passé des accords financiers à hauteur d'au moins USD 13 millions avec des groupes armés, dont l'EI, afin de maintenir son activité économique sur site entre 2013 et 2014. Le groupe est également suspecté d'avoir vendu en connaissance de cause du matériel à des distributeurs locaux, revendu en partie à l'EI. Une enquête pour FT, menée par le SNDJ/SEJF, a été ouverte en 2016 à la suite de soupçons de versements de sommes par une entreprise à des groupes terroristes en Syrie. Des perquisitions sont menées aux domiciles des dirigeants et au siège. En juin 2017, l'instruction est lancée. Fin 2017, certains des dirigeants et le PDG du groupe L. sont placés en garde à vue. Les autorités participeront notamment à une ECE avec les autorités belges et échangeront des Commissions rogatoires internationales (CRI) avec les autorités américaines – portant sur l'identification des titulaires de comptes de messageries ainsi que la communication des messages échangés.

Résultats : En juin 2018, le groupe L, en tant que personne morale, est mis en examen, pour FT (indépendamment de la qualification de terrorisme) et ‘complicité de crimes contre l’humanité’. La Cour d’appel de Paris en novembre 2019 invalide la mise en examen du groupe L. pour ‘complicité de crimes contre l’humanité’, mais maintient les poursuites pour FT. Plusieurs pourvois furent formés notamment par des associations.

306. L’efficacité des enquêtes FT est favorisée par une bonne coordination et la spécialisation des autorités compétentes qui disposent de l’expertise nécessaire. La DGSI agit comme « chef de file » désigné de la lutte contre le terrorisme depuis 2016. Elle est en charge des investigations lorsque les faits de FT sont directement liés à l’une de ses enquêtes en matière du terrorisme. Elle présente la particularité d’être un service de renseignement et d’enquête judiciaire. Elle est co-saisie avec la SDAT, lorsque des investigations spécifiques au FT sont nécessaires. L’OCRGDF est co-saisie et apporte ses compétences (issues notamment de son expertise en matière de réseaux internationaux de blanchiment) dans les enquêtes comportant un volet structuré de FT (par exemple, les réseaux de collecteurs). La Section Antiterroriste de la Préfecture de Police de Paris peut également être amenée à agir, comme service coordonnateur en co-saisine avec la DGSI, sur son ressort territorial de Paris. L’appui des services spécialisés territoriaux (DIPJ) peut également être sollicité par le service coordonnateur. Cette structure permet d’assurer l’intégration systématique des enquêtes FT dans les enquêtes du terrorisme.
307. Les autorités d’enquêtes conduisent dans toutes les procédures pour terrorisme, qu’il soit autofinancé ou financé par des tiers, des enquêtes financières approfondies, et ont un large accès aux bases de données utiles et utilisent toutes les techniques d’enquête spéciales (infiltration physique et sur Internet, interceptions téléphoniques, sonorisation, géolocalisation, etc.). Elles mobilisent activement la coopération internationale, policière et judiciaire. Cela permet d’identifier et de poursuivre des auteurs de FT dans une proportion significative d’enquêtes pour terrorisme.

Tableau 4.3. Nombre d’enquêtes ouvertes pour T et FT

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	Total
Enquêtes ouvertes pour terrorisme	212	331	250	167	137	82	31	1 210
Enquêtes ouvertes pour FT	13	39	31	24	31	27	7	172

* Les statistiques de 2021 reflètent les chiffres au 30 juin 2021.

308. Les analyses de TRACFIN représentent une valeur ajoutée pour les autorités d'enquêtes et de poursuites en matière de FT, surtout quand il s'agit de micro-financement (c.-à-d. où les signaux de détection sont faibles). TRACFIN est en mesure de fournir aux entités impliquées des informations pertinentes et directement utilisables au niveau opérationnel. En tant que service de renseignement, elle dispose d'une division dédiée à la LFT avec 14 agents. Elle accède directement ou par le biais d'agents de liaison, aux bases de données utiles, notamment aux comptes bancaires via FICOBA (cf. RI.6). Elle traite et analyse les déclarations effectuées par les assujettis, lesquels sont sensibilisés par ses soins à la problématique et aux typologies FT. Son droit de communication lui permet d'obtenir des informations auprès des assujettis, dont les organismes de transferts de fonds. TRACFIN est ainsi en mesure de procéder à des criblages sur des cibles afin de détecter des faits de FT, mais également de fournir du renseignement financier dans les enquêtes pour terrorisme. Elle dispose d'un dispositif d'urgence coordonné avec les assujettis afin de pouvoir apporter tout élément utile aux enquêtes dans un court délai, y compris dans le délai de la garde à vue (96 heures). TRACFIN coopère avec les CRF des pays voisins et est ainsi en mesure d'apporter aux enquêtes en cours des informations détenues par ses homologues (cf. RI.2). Le nombre total de transmissions de TRACFIN à l'autorité judiciaire (PNAT) a sensiblement progressé depuis 2016 (cf. tableau 3.14 sous RI.6).
309. L'identification du rôle spécifique joué par les personnes qui financent le terrorisme est clairement établi durant les enquêtes. Les cas consultés ont montré l'établissement du rôle des auteurs dans le contexte familial, à travers des collecteurs, ou aussi par l'intermédiaire des OBNL.
310. Les effectifs - du PNAT - sont 29 magistrats à la date de la visite sur place, dont 17 au pôle anti-terroriste (contre 7 en 2014). Un poste d'assistant spécialisé en matière de terrorisme est localisé au PNAT. Cet effectif apparaît suffisant au regard du nombre de dossiers traités. À la date de la visite sur place, 55 enquêtes préliminaires concernant au moins une infraction FT étaient en cours.
311. À partir de 2016, la désignation d'un procureur référent FT constitue une bonne pratique qui a permis la centralisation du renseignement financier recueilli dans les enquêtes de terrorisme et une meilleure exploitation judiciaire structurée et systématique. Le procureur référent est en contact direct régulier avec TRACFIN à qui il communique tout élément utile pour analyse et criblage. De même, il centralise toutes les transmissions de TRACFIN qui peuvent être utilisées dans les enquêtes judiciaires en cours ou donner lieu à l'ouverture de nouvelles enquêtes. Cette façon de procéder s'est avérée particulièrement efficace dans la détection de réseaux de collecteurs de fonds.
312. La majorité des enquêtes ouvertes par le parquet fait l'objet d'une information judiciaire conduite par les juges d'instruction spécialisés du pôle d'instruction antiterroriste du Tribunal judiciaire de Paris, avec un effectif de 12 magistrats à la date de la visite sur place. Trois assistants spécialisés sont rattachés au pôle de l'instruction antiterroriste. Cet effectif apparaît suffisant au regard du nombre de dossiers traités. À la date de la visite sur place, 71 informations judiciaires concernant au moins une infraction de financement de terrorisme étaient en cours.
313. D'une façon générale, le nombre d'enquêtes spécifiquement pour FT a augmenté depuis 2015 (13 ouvertures). La tendance semble toutefois s'inverser, ce qui est possiblement lié à la défaite de l'EI.

314. Face à la menace, les effectifs des services d'enquête spécifiquement dédiés à la lutte contre le terrorisme et son financement ont presque doublé depuis 2016. Il en va de même de l'augmentation des moyens d'enquête, moyens de surveillance, d'interceptions téléphoniques et aussi en matière d'investigation numérique mis à disposition des services spécialisés. Les moyens à dispositions sont également suffisants, ce qui a été confirmé lors des entretiens.
315. Les magistrats antiterroristes bénéficient avant et pendant leur affectation d'une formation spécifique de lutte contre le terrorisme auprès de l'École Nationale de la Magistrature. D'autres autorités peuvent également suivre cette formation ; par exemple TRACFIN y envoie tous les ans 3 personnes de sa division LFT. Les enquêteurs des services spécialisés (DGSI, SDAT, OCRGDF) bénéficient également de formations LFT et participe à la diffusion de bonnes pratiques dans le cadre de programme de formation et de coopération avec l'étranger.

Intégration des enquêtes relatives au FT dans les stratégies et enquêtes nationales de lutte contre le terrorisme

316. La stratégie nationale et internationale antiterroriste de la France est fixée au plus haut niveau. Sa définition est confiée à des services rattachés directement au Premier ministre (le SGDSN), et en matière de renseignement au président de la République (la CNRLT)⁶⁸. En juin 2017, une CNRLT dirigée par le coordonnateur national a été créée, ainsi que le Centre national de contre-terrorisme. Le coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme effectue l'analyse globale de la menace terroriste et propose sur cette base des orientations opérationnelles au Président de la République, répercutées ensuite aux services compétents.
317. Les enquêtes FT sont bien intégrées dans les stratégies et enquêtes de la France de lutte contre le terrorisme. Cette appréciation des évaluateurs est basée sur la revue des plans d'action et stratégies de lutte contre le terrorisme et sur des discussions avec les autorités opérationnelles impliquées.
318. La France a adopté un Plan d'action pour lutter contre le FT du 18 mars 2015, un Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme le 9 mai 2016 et un Plan d'action contre le terrorisme (PACT) du 13 juillet 2018⁶⁹. Tous ces plans d'action font état de mesures visant à lutter contre le FT. Ces mesures intègrent l'expérience et les enseignements réalisés dans les enquêtes FT. Sur la base de ces éléments et de l'analyse en continue durant les enquêtes de la menace, la France a adapté son cadre réglementaire en permanence pour réduire la vulnérabilité des types de financements constatés, en particulier en lien avec l'utilisation d'espèces (p. ex. abaissement des plafonds de paiement en espèce de EUR 3 000 à EUR 1 000), le contrôle du change manuel (prise d'identité obligatoire pour toute opération de change manuel supérieur à EUR 1 000), les cartes prépayées (abaissement des seuils de prise d'identité) et les crypto monnaies.

⁶⁸ Coordination Nationale de renseignement et de la lutte contre le terrorisme.

⁶⁹ Une version mise à jour du PACT a été validée par le cabinet du Premier ministre le 3 septembre 2021.

319. L'intégration des enquêtes relatives au FT dans les enquêtes de lutte contre le terrorisme est facilitée par une organisation cohérente des entités impliquées qui favorise une coopération et une coordination efficace notamment entre les services de renseignement, la TRACFIN et le PNAT. L'enquête financière complète et systématique conduite dans toutes les affaires de terrorisme et apporte une valeur ajoutée s'agissant par exemple d'éléments de preuve lors de la préparation d'attentats ou de la détection de réseaux, de leur étendue et de leur fonctionnement. La coopération existe également entre les services de renseignement et les organismes de sécurité sociale permettant de suspendre le versement de prestations à des individus ayant quitté le territoire français pour une zone de conflit afin de rejoindre des groupes terroristes ou d'être informé d'un éventuel retour de tels individus.

Caractère efficace, proportionné et dissuasif des sanctions appliquées pour FT

320. Les sanctions prononcées par les tribunaux en France pour FT sont efficaces, proportionnées et dissuasives. L'équipe d'évaluation base ses conclusions notamment sur des données statistiques fournies par la France et l'étude de cas.
321. Entre 2016 et 2020, 102 personnes ont été jugées pour FT dont 95 ont été condamnées. Durant la même période, 685 personnes ont été jugées pour des actes de terrorisme dont 653 ont été condamnées, ce qui correspond à un taux de plus de 82% de condamnation. Toujours durant la même période, 1 personne morale a été condamnée pour FT et 2 pour des actes terroristes. Le nombre de condamnations de personnes morales est faible, mais cela apparaît cohérent au regard du risque relativement faible qu'une personne morale soit impliquée dans du FT, où c'est essentiellement des dirigeants qui le sont.

Tableau 4.4. Peines Prononcées pour FT

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Personnes condamnées pour FT	5	45	4	34	7	95
Personnes morales condamnées pour FT	0	1	0	0	0	1
Personnes condamnées pour FT infraction unique	0	13	2	9	5	29
Taux de prononcé de l'emprisonnement ferme	0%	68%	50%	79%	57%	51%
Durée moyenne de l'emprisonnement ferme (mois)		22	84	38	53	39,4
Taux de prononcé de la peine amende	0%	2%	25%	35%	57%	24%
Montant moyen de l'amende ferme		30 000	2 000	3 500	3 875	36 275
Taux de prononcé de la peine de confiscation	100%	98%	75%	91%	86%	90%

322. En cas de condamnation à des actes terroristes en application des art. 421-1 et 421-2 du CP, la peine encourue la plus grave est la réclusion criminelle à perpétuité. Elle est de 30 ans en cas de condamnation pour association de malfaiteur de nature criminelle ou 10 ans en matière délictuelle. En cas de condamnation pour l'infraction spécifique de FT, la peine maximale encourue est de 10 ans d'emprisonnement et EUR 225 000 d'amende. Il est rappelé que les autorités de poursuite privilégieront en priorité des poursuites sous la qualification pénale la plus élevée. Par ailleurs, la qualification de complicité de terrorisme, plus lourdement sanctionnée, est retenue lorsque le financement est destiné à un acte terroriste précisé. En matière de FT, la confiscation du produit, de l'objet et de l'instrument de l'infraction, en nature et en valeur est encourue (CP, art. 131-21). En outre, l'auteur de FT encourt une peine particulièrement dissuasive de confiscation générale du patrimoine sur tout ou partie de ses biens, même s'ils sont d'origine licite et sans lien avec l'infraction (CP, art. 422-6).
323. Durant la période de 2016 à 2020, dans près de 51% des cas, la peine d'emprisonnement prononcée est ferme et la durée d'emprisonnement moyenne est légèrement supérieure à 3 ans (39.4 mois). Ces chiffres paraissent cohérents compte tenu des différentes typologies de cas de FT, qui portent parfois sur de faibles montants et du principe d'individualisation de la peine (micro financement, notamment familial). Il en va de même du montant moyen de l'amende qui est relativement faible ainsi que de la confiscation dont le taux de prononcé est toutefois élevé. (cf. tableau 4.4).

Tableau 4.5. Quantum des peines d'emprisonnement prononcées pour FT

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Nb de peines d'emprisonnement avec partie ferme	0	31	2	27	4	64
partie ferme moins d'un an	0	8	0	7	1	16
1 an à moins de 3 ans	0	22	0	12	1	34
3 à moins de 5ans	0	0	2	6	2	10
Nb de peines d'emprisonnement avec sursis total	5	13	2	7	3	30

324. Les sanctions appliquées par les tribunaux dans les affaires de FT sont effectives, proportionnées et dissuasives compte tenu de la politique des peines et le principe d'individualisation et proportionnalité des peines. En France, la finalité du système pénal est de sanctionner, mais aussi de favoriser la réinsertion des condamnés (CP, art. 130-1). Les tribunaux doivent individualiser les peines en fonction « des circonstances de commission de l'infraction, de la personnalité de son auteur, de sa situation matérielle, familiale et sociale », et la peine d'emprisonnement, qui conduit à de la désinsertion sociale et augmente le risque de récidive, ne doit être prononcée qu'en dernier recours (CP, art. 132-19). En application de ces principes, les magistrats français utilisent toute l'échelle des sanctions disponible et sanctionnent par de l'emprisonnement avec sursis les auteurs de micro-financement familial, dont la motivation est d'aider leurs proches. Des peines d'emprisonnement proches du maximum légal sont prononcées à l'encontre d'individus qui transmettent des fonds dans le but de soutenir une organisation terroriste. Selon les chiffres fournis, le taux de récidive en matière de FT est de zéro % ce qui confirme que les peines sont dissuasives.

Encadré 4.3. Exemples de sanctions proportionnées et individualisées

Cas Mère

Tribunal correctionnel de Paris, 28 septembre 2017. En l'espèce, un individu s'était rendu en Syrie à la fin du mois de juin 2016, alors même qu'il faisait l'objet d'une interdiction administrative de quitter le territoire. Il résultait de la procédure qu'il était passé par l'Algérie, puis la Malaisie, avant de rejoindre la zone irako-syrienne, où il avait immédiatement intégré les rangs de l'EI. Sa mère et son frère étaient renvoyés devant le tribunal correctionnel de Paris notamment du chef de FT. Il leur était reproché de lui avoir adressé plusieurs mandats (sa mère lui avait adressé la somme totale de EUR 2 800 alors qu'il était en Malaisie afin de financer des billets d'avion; et son frère lui avait adressé la somme totale de EUR 500, via des tiers qui se trouvaient en Turquie). Les deux prévenus contestaient, tout au long de la procédure et lors de l'audience, avoir eu l'intention de financer un quelconque projet terroriste et affirmaient avoir seulement voulu aider leur fils et frère à vivre à l'étranger. Ils étaient déclarés coupables du chef de FT, et condamnés à la peine de 2 ans d'emprisonnement (la mère) et 1 an d'emprisonnement avec sursis (le frère), le tribunal ayant déduit l'élément intentionnel de l'infraction des circonstances de fait établies par les investigations.

Cas PARENTS

Chambre correctionnelle du Tribunal Judiciaire de Paris, 22 novembre 2019. Condamnation pour FT à une peine de 2 ans de prison avec sursis et EUR 2 500 d'amende des deux parents qui avaient envoyé par mandats du 20 novembre 2017 au 5 septembre 2018 la somme de EUR 7 620 à leur fils qui avait rejoint un groupe terroriste et qui leurs réclamait de l'argent pour « *faire des travaux dans sa maison en Syrie, pour se nourrir et se vêtir* ». L'enquête a établi que les parents avaient connaissance de l'activité terroriste de leurs fils, mais qu'ils n'en partageaient pas l'idéologie radicale et désapprouvaient les actes commis par ce dernier.

Mise en œuvre de mesures alternatives pour interrompre le FT lorsqu'une condamnation ne peut être obtenue

325. Les autorités mettent en œuvre des mesures alternatives pour interrompre le FT lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir une condamnation. Les mesures alternatives consistent au recours à des poursuites sur des qualifications de droit commun lorsque cela est possible (escroquerie, abus de confiance, apologie du terrorisme) et à des mesures non pénales, soit le gel des avoirs nationaux, la dissolution d'association, les mesures relatives au droit au séjour sur territoire français ou à la nationalité (expulsion, déchéance de nationalité), l'assignation à résidence et la suspension de prestations sociales.
326. Les mesures préventives et alternatives s'appliquent également pour lutter contre la radicalisation afin d'empêcher le développement extrémiste pouvant aboutir au soutien et au financement de combattants sur zone ou à la commission d'actes terroristes. Si une association est impliquée dans des faits du FT ou activités contribuant à la radicalisation, la dissolution d'association peut être prononcée.

Encadré 4.4. Cas de dissolution d'une Association S

Cette association, dont l'objet déclaré était la récolte des dons et leur redistribution aux prisonniers musulmans, ainsi que le financement d'actions charitables en France et de manière occasionnelle à l'étranger, était identifiée par les services de la préfecture de Police de Paris. Il ressortait des informations recueillies que l'association constituait un vecteur de rencontres d'individus fortement impliqués dans la sphère pro-djihadiste et/ ou ayant des vellétés djihadistes et que ses activités contribuaient à la radicalisation et manifestait de la sympathie envers certains individus en lien avec la mouvance terroriste la plus radicale.

Par décret du 24 novembre 2016 du président de la République l'association S a été dissoute.

327. Parmi les mesures alternatives, le gel des avoirs nationaux occupe une place importante. De 2015 au 31 mai 2021, 249 nouvelles mesures de gel ont été réalisées, alors que durant la même période, 438 mesures de gel étaient reconduites. Au total, ce sont 13 associations qui étaient visées par de telles mesures.

Tableau 4.6. Nombre de mesures de gels d'avoirs nationales en lien FT

Gels nationaux (L562-2 du CMF)	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (31/05)	Total
Mesures initiales signées	4	26	128	34	31	20	243
<i>dont associations visées par une mesure initiale</i>	1	2	4	2	1	0	10
Mesures renouvelées signées	8	21	42	143	171	48	433
TOTAL	12	47	170	177	202	68	676

Conclusions sur le RI.9

Les activités de FT sont bien détectées et font l'objet d'enquêtes conduites efficacement. Les auteurs sont poursuivis et condamnés à des sanctions proportionnées et dissuasives pour FT et cas échéant en tant qu'activité criminelle distincte. Les autorités d'enquête et de poursuite collaborent et se coordonnent de manière efficace. L'ensemble du système présente une forte cohérence qui permet d'atteindre ce résultat. La perspective d'une détection et d'une condamnation dissuade les activités de FT.

La France est notée comme ayant un niveau d'efficacité élevé pour le RI 9.

Résultat immédiat 10 (Mesures préventives et sanctions financières en matière de financement du terrorisme)

Mise en œuvre sans délai des sanctions financières ciblées pertinentes

328. La France dispose d'un cadre juridique adapté à la mise en œuvre des SFC en matière de FT, dans le contexte des désignations des Nations Unies conformément aux RCSNU 1267/1989 et 1988, des désignations nationales et aussi européennes (cf. R.6). Bien qu'il existait parfois des lacunes dans la mise en œuvre des SFC sans délai, l'équipe d'évaluation a pris note des nouvelles réformes législatives introduites en novembre 2020 et en vigueur depuis février 2021, pour combler ces lacunes.
329. L'équipe d'évaluation a basé ses conclusions sur les statistiques fournies concernant les désignations et les avoirs gelés, sur les discussions avec de nombreuses autorités compétentes, y compris SGDSN, DGSI, Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT), TRACFIN, MEAE, DLPAJ et DGT, et aussi sur les discussions avec les superviseurs financiers et un large éventail d'entités du secteur privé.
330. L'UCLAT assure un suivi transversal de l'avancement des mesures de gel, étant l'autorité en charge de la coordination administrative et de l'échange d'informations en matière de lutte anti-terroriste. Elle est destinataire de toutes les propositions de gel des avoirs émanant des différents services de renseignement et autres services impliqués dans l'identification des cibles et les transmet aux services impliqués dans la mise en œuvre des mesures. Elle assure notamment une consolidation des statistiques.
331. La mise en place au niveau domestique depuis 2017, d'un groupe de travail interministériel de gel des avoirs à but antiterroriste (GABAT), reflète l'importance que la France attache à ce sujet. Le groupe de travail dont la présidence est assurée conjointement par la DGSI et TRACFIN, est placé sous l'égide du SGDSN. Il assure la coordination au niveau national des différentes autorités chargées de la lutte contre le terrorisme, de la préparation et de la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs. Une doctrine interne classifiée, examinée par l'équipe d'évaluation durant la visite sur place, établit les objectifs du groupe et son fonctionnement.
332. La DGT est l'autorité responsable de la tenue du registre national public des mesures de gel des avoirs qui consolide sous une liste unique l'ensemble des mesures de gel des avoirs des personnes et entités désignées par les dispositions onusiennes, européennes et nationales. La DGT est l'autorité nationale compétente dans la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs, elle reçoit ainsi les déclarations de gel des avoirs lui permettant d'avoir une vision d'ensemble des avoirs et ressources économiques d'une personne listée.

Mise en œuvre des SFC - FT sans délai

333. Conformément à la RCSNU 1267 et à ses résolutions subséquentes, les désignations doivent être transposées en droit interne avant d'entrer en vigueur sur le territoire français. La France a appliqué jusqu'à fin 2020 un mécanisme national pour pallier le retard produit par la transposition des RCSNU par l'UE, avec l'adoption d'un arrêté national de gel des avoirs à l'encontre des personnes désignées, applicable dès sa publication au Journal officiel de la République française (JORF) sur tout le territoire français (y compris en OM directement ou par application dédiée). Toutefois, dans la pratique, des délais allant de 1 à 5 jours (*cf.* tableau 4.7) ont été constatés dans la transposition des désignations onusiennes.
334. Depuis 2020, l'équipe d'évaluation a noté une amélioration dans les délais de transposition des désignations du comité 1267 (4 sur 6 ont été réalisées dans les 24h), suite à la mise en place d'une procédure de coordination entre le MEAE et la DGT, qui consiste à prévenir la DGT de toute désignation en cours et de l'instruction de l'arrêté préalablement nécessaire en vue de sa publication au JORF. Malgré cette amélioration, des délais parfois ont été encore constatés. Pour ce faire, une réforme législative a été adoptée en novembre 2020 et en vigueur depuis février 2021 concernant la mise en œuvre des désignations effectuées par les comités 1267/1989 et 1988. Cette nouvelle réforme donne effet à toute nouvelle désignation par le CSNU dès la publication des éléments d'identification de la personne désignée dans le registre national des mesures de gel des avoirs. La publication des éléments d'identification au lieu d'adoption d'un arrêté national permettrait le gel plus rapidement qu'auparavant. Elle est en vigueur pour une durée de 10 jours ou jusqu'à la publication du règlement UE d'exécution correspondant. Si le règlement UE n'a pas été adopté dans les 10 jours, un arrêté national devrait être adopté sans délai (*cf.* R.6). Ces réformes sont récentes, mais il existe un exemple efficace dans la mise en œuvre des SFC en matière de FT sans délai depuis leur entrée en vigueur jusqu'à la fin de la visite sur place.⁷⁰

Tableau 4.7. Mise en œuvre des nouvelles désignations du CSNU (2019-2020)

Date de la publication par les NU	Date de Publication de l'acte juridique français	Nombre de jours
28/02/2019	02/03/2019	2
22/03/2019	26/03/2019	4
01/05/2019	15/03/2019	A fait l'objet d'une mesure de gel national
14/05/2019	16/05/2019	2
14/08/2019	20/08/2019	5
04/02/2020	05/02/2020	1
23/02/2020	26/02/2020	3
04/03/2020	05/03/2020	1
21/05/2020	23/05/2020	2
16/07/2020	17/07/2020	1
08/10/2020	09/10/2020	1

⁷⁰ Le comité 1267/1989 a ajouté le 17/06/21 une nouvelle désignation qui a été rendue applicable dans moins de 24h suivant sa désignation.

Propositions de désignations onusiennes

335. La France joue un rôle actif dans la politique des sanctions internationales et l'inscription sur les listes onusiennes. Le MEAE élabore, dans le cadre du GABAT et en lien avec les services spécialisés, les propositions de désignation au titre des comités 1267 et 1988 du CNSU. Le GABAT est informé de ces propositions ainsi que des propositions faites par des États tiers.
336. L'identification des cibles se fait au niveau des services de renseignement qui transmettent leurs propositions de désignation à l'UCLAT afin d'établir une procédure de déconflition pour vérifier l'absence de contre-indication d'un service de renseignement ou d'un service judiciaire quant à cette proposition. TRACFIN joue un rôle important à ce stade pour enrichir les données en intégrant tous les éléments financiers appartenant à la personne visée. Cette action qui facilite plus tard l'application des mesures de gel en identifiant au préalable la présence potentielle d'avoirs en France. Les désignations internationales peuvent se produire en même temps qu'une désignation nationale (cf. encadré 4.5).

Encadré 4.5. Désignation de Mohamed Masood Azhar Alvi le 1 mai 2019

Après la commission d'une attaque suicide qui a coûté la vie à 45 membres de la Central Reserve Police Force à Pulwama en Inde, le 14 février 2019, par l'organisation terroriste Jaish-e-Mohammed, affiliée à Al Qaeda, la France a adopté le 15 mars, une mesure nationale de gel des avoirs contre Mohamed Masood Azhar Alvi, fondateur et chef de cette organisation. La France a par la suite, porté un projet de désignation européenne, tout en soutenant l'adoption d'une désignation au titre de la liste 1267 des Nations Unies qui a été obtenue le 1er mai 2019.

337. À la date de la visite sur place, la France a fait 61 demandes de désignations relatives à la RCSNU 1267 et ses résolutions subséquentes depuis la création de ce régime, dont 19 ont été proposées depuis 2016. Les autorités ont précisé que 13 propositions de désignations ont été faites en co-parrainage avec d'autres pays en particulier l'Allemagne et le Royaume-Uni et parfois avec les États-Unis. Aucune désignation à l'initiative de la France n'a été faite sur la base de la RCSNU 1988 sur la période d'évaluation.

Désignations nationales et régionales

338. La France met en œuvre les désignations relatives à la RCSNU 1373 au niveau national (CMF, art. L562-2) et régional (Règlement UE, 2001/2580 et Règlement UE 2016/1686). La France a recours actif au régime de désignation des personnes ou entités sur sa liste nationale mais qui est limité à sa propre initiative. Aucune demande de désignation nationale n'a été faite par la France vers un autre pays et aucune désignation nationale n'a été réalisée en réponse à une demande d'un autre pays. Cependant, ces lacunes dans la mise en œuvre de la RCSNU 1373 en réponse à des demandes émanant d'un pays tiers ne sont que mineures, dépendant plutôt du fait que les demandes ne remplissaient pas les critères requis pour motiver l'adoption d'une mesure nationale de gel des avoirs.

339. Les mesures de gel nationales (arrêtés de gel) sont décidées pour une durée de 6 mois (CMF, art. L562-2) et sont renouvelables tant que les conditions sont remplies. Entre 2016 et juillet 2021, la France a ainsi été à l'initiative de la désignation de 8 personnes au niveau UE régional (sur le total de 9 effectuées dans ce cadre) et 246 personnes (dont 11 personnes morales) au niveau national sur la base de la RCSNU 1373. Le nombre de désignation nationale a augmenté considérablement entre 2017 et 2018, passant de 26 à 128, à la suite de la mise en place du GABAT. (cf. tableau 4.8.).

Tableau 4.8. Nombre de mesures de gels d'avoires nationales à but LFT adoptées de 2015 à mai 2021

Gels nationaux	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Mesures initiales signées	4	26	128	34	31	23	246

340. Les principaux facteurs pour une désignation nationale sont précisés dans l'article L562-2 du CMF et concernent « les fonds et ressources économiques qui appartiennent à, sont possédés, détenus ou contrôlés par des personnes physiques ou morales, ou toute autre entité qui commettent, tentent de commettre, facilitent ou financent des actes de terrorisme, y incitent ou y participant ». Ces mesures ont de fait visé l'ensemble des composantes de la menace terroriste : (i) combattants terroristes étrangers et français partis en zone de conflit et leurs soutiens financiers, (ii) associations détournées à but de financement ou de facilitation d'acte de terrorisme par des membres de la mouvance islamiste radicale sunnite; (iii) individus suivis pour radicalisation à potentiel violent; détenus appartenant à la mouvance islamiste radicale sunnite (iv) individus participant aux activités de collecte de fonds organisées sur le territoire national par des organisations turques désignées comme entités terroristes par l'UE; (v) membres de la mouvance islamiste radicale chiite; (vi) individus et entités impliqués dans une tentative d'acte de terrorisme sur le territoire national.
341. La France prend en compte des facteurs d'opérationnalité (efficacité de la mesure), de rapidité (urgence de l'entrave), de conformité aux critères de désignation (qui diffèrent entre les régimes national, européen et onusien) et de diplomatie dans le choix de recourir au mécanisme national, européen ou onusien de gel des avoires (par ex. la France peut considérer la proposition de désignation au titre du dispositif de l'UE lorsque la personne a un lien de rattachement avec un pays de l'UE. Dans la plupart des cas, la France privilégie le recours à une demande de désignation au niveau national pour plus d'opérationnalité et de rapidité.
342. Les demandes de désignation reçues des États tiers sont transmises au GABAT pour appréciation. La France a reçu de deux pays 7 demandes de gel des avoires portant sur 128 personnes (dont 3 demandes pour 124 personnes venaient d'un seul État). La France a donné suite à une seule de ces demandes, mais la procédure nationale ayant été interrompue en cours de route suite à la désignation onusienne de l'individu par le comité 1267. Concernant les autres demandes, la France a estimé que les critères de désignation au niveau national n'étaient pas remplis et, par conséquent, n'a pas été en mesure de donner suite à ces demandes. Vu les motifs, l'équipe d'évaluation estime que le fait que la France n'applique la Résolution 1373 que de sa propre initiative ne constitue qu'une lacune mineure.

Mécanismes et délai de communication

343. La France communique efficacement aux assujettis les informations relatives aux personnes listées par le biais du registre national de gel des avoirs. La DGT actualise le registre national dans un délai de moins 24 heures à compter de la date de publication par les NU. Dans deux occasions, ce délai a dépassé les 24h lorsque les désignations ont eu lieu un vendredi ou un jour férié. Cependant, il s'agit d'une lacune mineure. En tant que membre permanent du CSNU, la France est au courant des inscriptions imminentes avant la désignation et faisait recours à un système de pré-notification des assujettis de ces inscriptions, en publiant les informations d'identification de la personne visée, assorties d'une mention vigilance sur le registre national mentionné ci-dessus.
344. En outre, depuis 2020, la France a mis en place un mécanisme de notification des nouvelles désignations - le 'Flash Info Gel', qui comptait environ 3620 abonnés à la fin de la visite sur place. Le secteur financier a par ailleurs largement recours aux divers outils automatiques de criblage de base clients offerts par certaines sociétés privées pour faciliter le filtrage des clients existants et potentiels par rapport aux personnes listées. Le mécanisme de notification « *Flash Info Gel* » semble largement connu des assujettis, y compris les IF supervisées par l'AMF et l'ACPR ainsi que les EPNFD qui ne disposeraient pas d'outils automatiques de filtrage. Des lignes directrices adoptées conjointement par la DGT et l'ACPR sur le gel des avoirs précisent les obligations en la matière. Toutefois, sont concernées par ces lignes directrices, les entités assujetties supervisées par l'ACPR seulement, bien que ces lignes directrices aient été diffusées à l'ensemble des superviseurs sectoriels dans le cadre du COLB (cf. RI.4). En outre, la compréhension limitée de l'étendue des obligations relatives aux SFC peut entraver une mise en œuvre effective et sans délai dans ces secteurs.

Approche ciblée, actions de sensibilisation et surveillance vis-à-vis des OBNL qui présentent un risque d'utilisation par des terroristes

345. Le secteur associatif français est important et diversifié, avec environ 1,8 million d'associations enregistrées pour la réalisation d'un intérêt général à but non lucratif dont 1,6 million d'associations actives qui interviennent dans les domaines du sport, des loisirs, de la culture et de la défense de causes, de droits ou d'intérêts. À cela s'ajoutent 5000 associations culturelles, 1000 fondations et environ 3000 fonds de dotation. Les très grandes associations (env. 12%) représentent 90 % des ressources financières du secteur associatif - notamment dans les domaines social, sanitaire, médical, éducationnel, humanitaire et caritatif. Parmi ces associations, plus de 10.000 associations affichent pour objet des actions caritatives à l'étranger, dont environ 450 OBNL humanitaires d'envergure nationale et 140 OBNL qui reçoivent des financements publics pour des actions en zone de crise. En revanche, les autorités n'ont pas recensé le nombre des OBNL humanitaires ayant des liens avec des zones de conflits et ne recevant pas des financements publics.

Compréhension des risques et mesures d'atténuation

346. La compréhension des risques de l'exploitation du secteur OBNL à des fins de FT est très large. Selon l'ANR, la majorité des OBNL présente un faible risque en matière de FT, cependant un sous-ensemble d'organismes présente un risque élevé. Ce sous-ensemble comprend 3 types d'associations : (i) associations ayant un objet culturel, culturel, ou socio-éducatif (associations mixtes) et implantées en périphérie de grandes agglomérations qui peuvent être exposées à une menace de financement de la radicalisation, (ii) associations ayant un objet humanitaire et dont les opérations ou flux financiers sont dirigés vers des zones à risque où opèrent des groupes terroristes qui peuvent être détournées ou instrumentalisées aux fins de financer des actions à caractère terroriste à l'étranger, et (iii) associations opérant dans une zone de conflit ou en lien avec d'autres associations présentes dans une telle zone. Par conséquent, les autorités ont adopté une approche trop large pour identifier les OBNL à risque d'exploitation à des fins de FT en incluant les risques liés à la radicalité violente. Les autorités n'appliquent pas de mesures de contrôles ciblés et proportionnés à l'encontre de ces OBNL pour atténuer les risques d'utilisation par des terroristes.
347. Dans le cadre de l'ANR de 2019, la France conclut que la majorité des associations et fondations présentent un risque faible en matière de FT « du fait de leur objet social parfois très spécifique et sans aucun lien avec une activité criminelle ou de leur caractère très local »⁷¹. Toutefois, les autorités ont identifié dans cette analyse 3 catégories d'associations exposées à un haut risque (*cf.* c. 8.1) Il ressort de cette identification que les autorités ont adopté une approche large, incluant non seulement les risques d'exploitation à des fins de FT, mais également sur le risque de financement des organisations radicales à potentialité violente. La détermination par les autorités de la cartographie des risques n'est pas claire. Notamment, il n'a pas été possible d'établir les caractéristiques plus spécifiques des associations ou autres OBNL qui les rendent vulnérables au FT. Il semble que cette cartographie soit basée davantage sur les menaces que pose le secteur des OBNL, que sur les risques d'exploitation du secteur à des fins du FT. Notamment, le secteur des OBNL présente des menaces liées au FT, au détournement de fonds publics et également à la radicalisation⁷². Par ailleurs, il n'est pas possible d'établir avec précision si des mesures prises par les autorités sont fondées sur la cartographie des risques liés au secteur associatif.
348. Les statistiques présentées ne permettent pas de lever les incertitudes sur le processus qui a mené à l'identification de ces trois catégories d'OBNL. Les autorités n'ont pas recensé le nombre exact d'associations dans chaque catégorie identifiée à risque. Les autorités mentionnent l'impossibilité de donner un chiffre exact au regard des 1,8 million d'associations (dont environ 1,6 million sont actives) enregistrées sur le RNA. Elles sont principalement actives dans le sport, les loisirs, la culture et la défense de causes, de droits ou d'intérêts. Parmi ces associations, plus de 10 000 associations affichent pour objet des actions caritatives à l'étranger, dont environ 450 OBNL humanitaires d'envergure nationale et 140 OBNL qui reçoivent des financements publics pour des actions en zone de crise. Toutefois, les

⁷¹ Analyse Nationale des Risques de 2019, page 93.

⁷² Tracfin, Rapport « Tendances et Analyse des Risques de BC et de FT » - 2017-2018.

autorités opérationnelles ont identifié, sur la base du renseignement, y compris le renseignement financier, quelques associations à surveiller avec leurs dirigeants.

349. Une association déclarée est constituée dès sa déclaration à la Préfecture, auprès des greffiers des associations (GDA) (il y en a 297 en France), sans avoir besoin d'obtenir une autorisation administrative préalable. À ce titre, les GDA se limitent à la vérification de la complétude du dossier, sans étendre celle-ci à la substance des informations déclarées, ni à la capacité du Président et/ou trésorier à gérer l'association.
350. La France applique des mesures d'atténuation du risque de FT à l'encontre des OBNL humanitaires bénéficiaires des subventions publiques. Pour les deux autres catégories d'OBNL à risque de FT, les autorités françaises appliquent la surveillance et le renseignement, y compris financier. Ces mesures produisent de bons résultats en ce qui concerne le volet répressif (*cf.* RI.9), et permettent une identification limitée des OBNL dans lesquelles évoluent des personnes radicalisées, afin de les entraver. En outre, les autorités aussi appliquent des mesures de contrôle d'ordre général sur l'ensemble des OBNL, ce qui peut contribuer à atténuer le risque d'utilisation des OBNL à des fins de FT. Les associations bénéficiaires des subventions publiques bénéficient de certaines mesures de contrôle plus rigoureuses.
351. Le système de déclarations ainsi que les moyens de contrôle disponibles aux préfets et autres autorités de contrôle sont limités. La France a mis en place des mesures renforçant la transparence des associations (contrôles fiscaux et contrôles comptables) et la traçabilité de l'utilisation des dons. L'obligation d'une déclaration préalable auprès du représentant de l'État est fixée à EUR 153 000 pour certains organismes souhaitant faire appel à la générosité publique. Bien que cette obligation n'est pas en soi liée aux risques de FT, elle couvre une partie des associations à risque. Cependant, le seuil de EUR 153 000 pour les déclarations préalables, constituant le critère pour réaliser un audit, semble trop élevé. Cela risque de diminuer l'efficacité de cette mesure de transparence compte tenu des risques auxquels le secteur associatif est exposé.
352. Les autorités ont mis en place des mesures accrues de transparence pour lutter contre les fraudes et les détournements de fonds des OBNL humanitaires bénéficiaires des subventions publiques. Il n'y a pas de mesures comparables pour les autres OBNL qui travaillent auprès de tels zones ou transfèrent des avoirs vers les zones de crise et d'activités de groupements terroristes, malgré le fait que d'importantes sommes sont envoyées par les OBNL humanitaires vers ces zones de crise. Par ailleurs, les autorités françaises ont renforcé le contrôle exercé par le Centre de crise et de soutien (CDCS) du MEAE et l'Agence française de développement (AFD), principaux bailleurs de l'aide humanitaire publique française, sur leurs partenaires de mise en œuvre. La CDCS et l'AFD veillent à ce que ses partenaires agissent en conformité avec la loi et les conditions pour la subvention publique. En 2018, une cellule audit/évaluation a été créée au sein du CDCS en parallèle à l'augmentation des budgets alloués par les bailleurs publics français à l'action humanitaire. Les risques de FT sont pris en compte dans les termes contractuels avec les partenaires. Pour l'AFD, des mesures spécifiques de sensibilisation ont été prises. Certaines des mesures spécifiques restent cependant récentes et leur efficacité pourra être évaluée à l'avenir.

353. Les mesures prises par la France à l'égard des OBNL humanitaires sont justifiées particulièrement dans les cas où les OBNL concernées sont exposées aux risques du FT. Les mesures sont uniformément appliquées à toutes les associations subventionnées par l'État. Ces mesures visent également toutes les associations internationales connues, qui sont les plus contrôlées en amont et en aval. Bien que les associations humanitaires reconnaissent les risques auxquels le secteur peut être exposé, les mesures de contrôle sont parfois perçues comme exagérées. Le refus par le secteur bancaire de procéder aux demandes de transfert de fonds, voire leur blocage, peut même décourager les activités caritatives légitimes des associations concernées. Des travaux sont en cours depuis 2019 et associent l'État, le secteur humanitaire et le secteur financier pour proposer des solutions à cette problématique complexe, en particulier avec la mise en place d'un dialogue tripartite État-IF-OBNL, mais à la date de la visite sur place, aucune solution n'a été trouvée.
354. Les autorités compétentes disposent de diverses mesures répressives et correctrices ; des sanctions ont été également imposées à certaines associations. Cependant, les enquêtes démontrent que l'association n'est pas un vecteur direct de financement, mais plutôt qu'elle pourrait favoriser le FT du fait de rencontres ou d'initiatives nées en son sein. Les mesures de suivi prises par les autorités d'enquêtes et de renseignements ont produit de bons résultats dans la détection des cas de FT. Les mesures d'enquête et de renseignement sont prises en compte au titre du RI.9.

Sensibilisation du secteur des OBNL aux risques du FT

355. Le secteur des OBNL n'a pas été suffisamment sensibilisé aux phénomènes et aux risques de FT. Si la France a mis en place des activités de sensibilisation des OBNL au risque FT, qui ne s'adressent qu'à une partie des OBNL à risque, c'est-à-dire celles qui bénéficient des subventions publiques, et sont récentes (depuis 2019 pour l'AFD et 2020 pour le CDCS).
356. En outre, les associations n'ont pas assisté à la préparation de l'ANR et n'ont pas été informé par ses résultats (mais, s'agissant d'un document public, ont accès à ses conclusions). Un guide de bonne conduite⁷³ datant de 2016 est distribué aux associations au moment du processus de déclaration de l'association. Le 2016 guide est également disponible en ligne sur le site du DGT. Cependant, certaines associations rencontrées lors de la visite sur place ont noté qu'elles ne l'avaient d'ailleurs pas reçu.
357. Les mesures préventives de la radicalisation ont soutenu les actions de sensibilisations aux risques du FT, en ce qui concerne les individus actifs dans des associations qui pourraient présenter des forums de soutien des activités terroristes, mais n'ont pas été destinées en soi contre le FT. Le secteur des OBNL n'a pas ainsi été suffisamment sensibilisé aux phénomènes et aux risques de FT.

⁷³ Risque de financement du terrorisme : Guide de bonne conduite à l'attention des associations.

Privation des biens et des instruments liés aux activités de FT

358. La France prive, dans une large mesure, les terroristes, les organisations terroristes et les personnes qui financent le terrorisme de leurs ressources et moyens de financement par le biais d'une politique active de recours à l'ensemble des dispositifs de gel des avoirs des personnes et entités désignées dans le cadre des SFC et aussi par l'application des mesures provisoires et répressives. L'équipe d'évaluation a basé ses conclusions sur les statistiques fournies par la France, les discussions et les entretiens menés avec les autorités compétentes notamment la DGT et la DGTI, et l'examen des exemples de cas.
359. La législation française permet le gel des biens et avoirs des personnes physiques et morales sous différents régimes (*cf.* RI 6). La France a effectivement gelé les avoirs et les fonds des personnes et entités en particulier dans le cadre des régimes de SFC national, européen et onusiens. Depuis 2015, aucun gel d'avoirs a été appliquée à l'encontre des personnes ou entités désignées par le CSNU, faute d'absence sur le territoire français des fonds visés par les sanctions Onusiennes.
360. Entre 2016 et mai 2021, les autorités ont adopté 243 mesures nationales initiales de gel des avoirs. Parmi ces 243 mesures : 229 concernaient des personnes physiques et 11 personnes morales (dont 10 associations et 1 société). L'exemple suivant démontre la capacité des autorités à entraver pro activement l'envoi de l'argent à un combattant sur zone par l'application des SFC nationales.

Encadré 4.6. Une mesure d'entrave à l'encontre d'un combattant sur zone par le biais des SFC nationales

En 2015, un signalement aux forces de l'ordre révélait les pressions exercées par M. Z, qui aurait rejoint Daesh, sur son épouse afin qu'elle mette son domicile en vente pour réunir des fonds avant de le rejoindre en Syrie. Mme. K tentait de conclure de manière précipitée un compromis de vente de EUR 225 000. Les informations recueillies ont permis aux autorités compétentes de se coordonner efficacement en adoptant une mesure de gel nationale à l'encontre de Mme. K dans les 12 jours de sa proposition et permettant de suspendre la procédure de vente.

361. En application des mesures de gel décrites ci-dessus, la France a gelé entre 2016 et mai 2021, EUR 1,7 million environ en tant qu'avoirs des personnes et entités (y compris les avoirs des OBNL) désignées dans le cadre des régimes de SFC national et européen. 99% des montants gelés proviennent des mesures de gel nationales et 1% provient des mesures européennes. La plupart des personnes désignées à titre national avaient un lien de rattachement fort avec le territoire national (ressortissant français ou ressortissant étranger résidant sur le territoire national).
362. Il n'y a pas eu de gel appliqué à l'encontre des personnes ou entités désignées par le CSNU depuis 2015, compte tenu du fait que les personnes désignées ne détenaient aucun avoir et ressources économiques sur le territoire français. L'équipe d'évaluation n'a pas considéré cela un indicateur d'inefficacité à partir du moment où les personnes désignées par les sanctions ciblées onusiennes ne détenaient aucun bien sur le territoire français. À noter qu'avant 2016, les autorités ont gelé environ EUR 53 000 en application de la RCNU 1267. Cela démontre la capacité des autorités françaises à procéder au gel des avoirs des personnes désignées par le CSNU.

Tableau 4.9. Montants cumulés des avoirs gelés- SFC liées au FT

Régime/Année	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Dispositif national de gel des avoirs	3 570	472 016	163 292	235 346	618 976	192 322	1 685 522
Règlement UE 2580/2001	0	0	0	0	0	0	0
Règlement UE 1686/2016	0	0	0	9 085	0	0	9 085
Comité CSNU 1267	0	0	0	0	0	0	0
Total	3 570	472 016	163 292	244 431	618 976	192 322	1 694 607

363. Durant la même période, les montants cumulés des avoirs gelés des OBNL désignés dans le cadre de régime applicable des mesures de gel nationale ont dépassé EUR 0.5 million. La plupart de ces associations ont également fait l'objet d'une dissolution juridique ou d'une fermeture administrative. En outre, des membres ou dirigeants individuels de ces associations ont fait l'objet d'une mesure de gel des avoirs. Ces montants de gel des avoirs détenus par des OBNL sont cohérents avec le profil de risque du FT en France en lien avec les OBNL. Toutefois, les vulnérabilités et risques associés à l'utilisation des structures associatives aux fins du FT sont toujours présents, du fait de l'absence des mesures ciblées préventives pour protéger les OBNL à risque de FT (*cf.* QE.10.2).
364. La France a également mis en place, des mesures législatives permettant aux autorités de poursuite de saisir les biens constituant le produit utilisé ou destiné à être utilisé à des fins de FT, afin de les confisquer (*cf.* R.4). L'équipe d'évaluation a examiné un nombre de cas démontrant que ces mesures sont appliquées en pratique. Les cas examinés ont démontré la capacité des autorités opérationnelles à se coordonner afin de mettre en œuvre les mesures de saisies et de confiscation.

Encadré 4.7. Saisie et confiscation en matière de FT

En décembre 2015, suite à un renseignement faisant état du projet de départ en Syrie d'un couple, une enquête est ouverte pour association de malfaiteurs terroriste. La perquisition chez les intéressés permettait de constater que la jeune femme (F) avait acheté un faux ventre de femme enceinte et recueilli des renseignements en vue d'une éventuelle attaque. Tous les instruments utilisés (téléphones et informatiques) ont été saisis. Une investigation financière a été menée en parallèle des investigations portant sur le possible projet d'attentat. L'enquête a dévoilé que la femme C.R. a tenté de financer le départ d'individus en Syrie à partir de sommes perçues dans le cadre d'un héritage familial. Le volet financier des investigations montrait que le couple avait acheté des billets d'avion pour un départ en Syrie. Tout l'héritage d'un montant de EUR 428 173 euros a été confisqué.

C.R. a été condamnée en avril 2019 à une peine de 7 ans d'emprisonnement et la confiscation de EUR 428 173 pour association de malfaiteurs terroriste et FT. Le mari a été déclaré coupable de 5 ans d'emprisonnement dont 1 an avec sursis du chef d'association de malfaiteurs terroriste.

365. Les autorités compétentes utilisent ces diverses mesures afin de priver les terroristes et/ou les organisations terroristes des ressources ou des moyens permettant de financer leurs activités. Les montants sont plus importants quand il s'agit d'application des mesures de gel dans le cadre des régimes de SFC que dans le cadre d'application des mesures judiciaires. Toutefois, ceci est cohérent avec le risque FT en France, surtout qu'il s'agit en particulier du micro financement.
366. La valeur totale des saisies de produits issus des infractions a augmenté en général lors des dernières années, surtout concernant la criminalité la plus lucrative (cf. RI.8). Mais il n'y a pas de statistiques sur les avoirs liés spécifiquement aux affaires du FT.
367. La confiscation peut être décidée en complément des condamnations d'emprisonnement et des peines d'amendes. Bien qu'une décision pour confiscation générale soit quasi-systématique, les montants confisqués restent faibles. Sur la base des cas présentés, les montants modestes sont cohérents avec les risques de FT.
368. En outre, TRACFIN dispose d'un droit d'opposition pour sécuriser les montants à saisir (CMF, art. L.561-24), toutefois TRACFIN y a rarement recours, à part dans des affaires urgentes de fraudes massives aux finances publiques et celles relatives au FT (en moyenne 1 ou 2 droits d'opposition par an concernent une enquête FT). La mise en œuvre par TRACFIN de son droit d'opposition est précédée d'une coordination avec l'autorité judiciaire et suivie de saisies judiciaires, sans quoi un report de 10 jours de l'opération n'aurait aucune utilité et risquerait d'alerter la personne suspectée, mettant ainsi en péril des investigations futures.

Tableau 4.10. Nombre de droits d'opposition exercés par TRACFIN

	2016	2017	2018	2019	2020
Nb de droit d'opposition	19	24	7	11	58
dont le nombre lié au FT	2	0	2	1	1

Cohérence des mesures avec le profil de risque global de FT

369. Les actions prises par la France pour priver les terroristes, organisations terroristes et les personnes qui financent le terrorisme de leurs ressources et moyens de financement sont largement cohérentes avec le profil de risque global de FT en France identifié dans son ANR (cf. RI.1).
370. Les actions prises par la France dans le cadre des régimes applicables des SFC national et européen, ont permis de geler EUR 1,7 million environ, entre 2016 et mai 2021, en tant qu'avoirs des personnes et entités (y compris les OBNL). Bien que les montants gelés ne soient pas très importants, ils sont largement conformes au profil de risque de FT en France. Il n'y a pas eu de gel appliquée à l'encontre des personnes ou entités désignées par le CSNU depuis 2015, du fait qu'on n'a pas détecté des personnes désignées détenant des avoirs ou ressources économiques sur le territoire français. Toutefois, les autorités ont démontré leur capacité à faire appliquer les désignations RCSNU avant 2016 et la présence d'avoirs de ces personnes sur le territoire français est systématiquement vérifiée.

371. En outre, les actions prises par les autorités d'enquêtes et judiciaires sont conformes au profil de risque du FT en France s'agissant en particulier du micro financement. Les montants confisqués sont faibles. Toutefois, ceci est cohérent avec le risque FT en France, principalement basé sur l'autofinancement des terroristes et facilitateurs disposant de fonds limités.
372. Les actions prises par la France en relation avec les OBNL ne sont pas cohérentes avec les risques du FT. L'identification des OBNL vulnérables aux risques du FT dans l'ANR semble être en partie trop large, notamment en ce qui concerne les associations mixtes. Par conséquent, du point de vue global, les mesures de contrôle prises par les autorités envers les OBNL ne sont pas ciblées et proportionnées. Notamment, il y a des mesures de contrôle rigoureuses sur les OBNL à but humanitaire qui bénéficient des subventions publiques, mais ces contrôles ne sont pas toujours ciblés aux risques FT. Par contre, bien que ces mesures de contrôle puissent atténuer les risques du FT pour une partie des OBNL, celles bénéficiant des subventions publiques, il n'y a pas de mesures de contrôle ciblées pour le reste des OBNL à but humanitaire travaillant sur des zones de conflit ou transférant des avoirs vers ces zones. Pour les associations mixtes, les mesures prises sont davantage fondées sur les informations du renseignement que sur les risques du FT. Par ailleurs, les OBNL à risque n'ont pas toutes été sensibilisées aux risques FT.

Conclusions sur le RI 10

La France a mis en place un cadre juridique approprié pour la mise en œuvre des SFC liées au FT au niveau international, européen et national. Toutefois, des délais ont été parfois observés dans la transposition des désignations jusqu'en 2020, ce qui a eu un impact sur l'efficacité du mécanisme. Un nouveau dispositif a été mis en place pour combler ces délais. Ces réformes sont récentes, mais il existe un exemple efficace dans la mise en œuvre des SFC en matière de FT sans délai depuis leur entrée en vigueur jusqu'à la fin de la visite sur place.

Concernant les OBNL, l'équipe d'évaluation a identifié certaines lacunes à cet égard, notamment l'identification d'un large sous-ensemble d'OBNL à risque, et le caractère quelque peu limité des actions de sensibilisation. Néanmoins, il existe des mesures d'atténuer le risque d'utilisation des OBNL à des fins de FT comme la surveillance et le renseignement, les mesures de contrôle d'ordre général, et les mesures ciblées qui s'appliquent à une petite partie du secteur à risque.

Par suite, des améliorations modérées sont requises en la matière.

La France est notée comme ayant un niveau d'efficacité significatif pour le RI 10.

Résultat immédiat 11 (Sanctions financières en matière de financement de la prolifération)

Mise en œuvre sans délai des sanctions financières ciblées pertinentes

373. La France est un membre permanent du CSNU et joue un rôle actif dans la mise en œuvre des mesures contre le FP aux niveaux national, européen et international. Possédant une industrie militaire importante, la France a mis en place non seulement des mécanismes concernant la mise en œuvre des SFC en matière de la prolifération, mais aussi des mesures de contrôles efficaces pour identifier les cas éventuels de contournement de ces sanctions et du régime de contrôle des exportations des biens à double usage pouvant faire l'objet de tentatives d'acquisition par des réseaux proliférants.
374. La France met en œuvre d'une manière satisfaisante les RCSNU 1718 (2006) et les résolutions subséquentes, et la résolution 2231 (2015)⁷⁴. Le cadre juridique pour la mise en œuvre des SFC des RCSNU, y compris les régimes applicables aux niveaux national et européen en matière de FP, est identique à celui appliqué en matière de FT. S'agissant de l'OM, un arrêté national liste les règlements UE qui leur sont rendus applicables immédiatement. Depuis la réforme introduite, les mesures de gel doivent être mis en œuvre sans délai dès la désignation par les comités des NU concernés, et rendues exécutoires (opposables aux tiers) par la publication des éléments d'identification des personnes et entités désignées au registre des gels d'avoirs, selon le même dispositif mis en place en matière de FT et de FP.
375. Le SGDSN assure la coordination interministérielle relative à la lutte contre la prolifération des ADM et son financement (FP), en plus d'autres plateformes assurant une coordination plus opérationnelle (*cf.* RI.1),

Propositions de désignations

376. La France joue un rôle actif dans la proposition de désignation au niveau de l'UE pour répondre à la crise nucléaire nord-coréenne. Elle a proposé 40 des 69 désignations adoptées par l'UE. La France a également été active dans la proposition des désignations d'individus et d'entités prononcées par le CSNU entre 2016 et 2018. Aucune nouvelle désignation n'a pu être acceptée depuis 2018 au sein du CSNU en dépit des efforts de plusieurs membres permanents du Conseil, y compris la France, à cette fin. En ce qui concerne l'Iran, cette absence de nouvelle désignation s'explique par l'adoption du PAGC en 2015, endossé par la résolution 2231.

Mise en œuvre des SFC -FP sans délai

377. Comme en matière de FT, les désignations du CSNU doivent être transposées en droit interne pour avoir un effet sur le territoire français. Le mécanisme pour la mise en œuvre des SCF-FP au niveau national est le même que pour les SFC-FT.

⁷⁴ La RCSNU 2231(2015), approuvant le Plan d'action global commun (PAGC), a mis fin à toutes les dispositions des RCSNU se rapportant à l'Iran et au financement de la prolifération, notamment les RCSNU 1737(2006), 1747(2006), 1803(2008) et 1929(2010), mais a mis en place des restrictions spécifiques comprenant des sanctions financières ciblées. Elle lève ainsi les sanctions dans le cadre d'une approche progressive comprenant des engagements réciproques approuvés par le Conseil de sécurité. Le PAGC est entré en application le 16 janvier 2016.

378. L'équipe d'évaluation a pris note que la France a mis en place un dispositif national permettant d'assurer la mise en œuvre sans délai des gels d'avoirs décidés par le CSNU, en vigueur depuis février 2021. Entre 2016 et 2019, sur cinq désignations du CSNU identifiées, deux sont transcrites en droit français dans un délai de moins de 24h. Toutefois, les délais de transposition des trois autres désignations ont été réalisés dans un délai allant de 2 à 5 jours. Les autorités expliquent que ce retard est dû parfois au décalage horaire entre New York et Paris. Toutefois, toutes les désignations ne sont pas toujours parvenues un vendredi. Cela a représenté une défaillance dans la mise en œuvre des SFC-FP sans délai. L'efficacité des modifications récentes de la législation (cf. R.7) sur la lutte contre le FP a été confirmée au moyen d'un exemple efficace de mise en œuvre des SFC en matière de FT sans délai (en utilisant le même système) depuis l'entrée en vigueur des réformes et jusqu'à la fin de la visite sur place (vois RI.10).

Mécanismes et délai de communication

379. Les mécanismes décrits dans le contexte du RI.10 sont utilisés également aux fins de la communication en temps réel des SCF du FP au secteur privé: la mise en place du registre consolidé des gels, et la notification des nouvelles désignations, des modifications des sanctions ou de leur retrait par l'envoi d'un 'flash-info' gel des avoirs. Ceux-ci sont disponibles à toutes les entités assujetties, y compris les EPNFD. Les lignes directrices conjointes spécifiques aux gels des avoirs DGT-ACPR, élaborées en 2016 sont mises à jour en 2019 en consultation avec les IF. Toutefois, sont concernées par ces lignes directrices les entités assujetties supervisées par l'ACPR seulement (cf. RI.4) et aucune lignes directrices ont été adressées aux EPNFD bien que ces lignes directrices ont été diffusées à l'ensemble des superviseurs sectoriels dans le cadre du COLB.

Identification des fonds ou autres biens de personnes et entités désignées ; mesures prises à l'égard de ces personnes et entités

380. La France assure un haut niveau de coordination entre différents services compétents afin d'identifier des fonds ou autres biens de personnes et entités désignées ou de personnes physiques ou morales susceptibles d'agir en leur nom et sur les instructions. Cette coordination est fondée sur des échanges entre la DGT, ACPR, TRACFIN et la DNRED, dont les actions s'appuient également sur la DGFIP en tant que service responsable du fichier des comptes bancaires (FICOBA). Cette coordination est complétée par une obligation de signalement par les entités assujetties. Toutes les entités assujetties (IF comme EPNFD) et plus largement toutes personnes concernés ont l'obligation de déclarer à la DGT l'identification des biens et les gels appliqués dans le cadre des SFC-FP, ainsi que toute opération effectuée au crédit d'un compte gelé, et la mise en œuvre des débloques autorisés. Les IF ont bien intégré cette nécessité. Par ailleurs, la plupart des IF disposent d'un processus de déclaration à la DGT permettant de remonter l'information le jour même. Ce processus de déclaration à la DGT n'a pas été mis en œuvre sur la période d'évaluation comme aucun avoir ou fonds appartenant aux individus et entités gelés au titre de ces résolutions a été identifié en France. Ce mécanisme de coopération permet un échange d'informations communiquées par le secteur privé, d'autres autorités et des entités internationales concernées par la lutte contre le FP (i.e. Commission européenne, experts des panels onusiens etc.).

381. Un mécanisme de coopération entre la DGT et la DGDDI formalisé en 2017 reflète l'intérêt que la France donne à ce sujet. Ce mécanisme de coopération qui consiste en un échange d'informations de tout élément recueilli par la DGT auprès du secteur privé, permet d'initier des investigations sur la base de différentes sources d'information (économiques, financières et patrimoniales) et de caractériser une éventuelle infraction de contournement et la sanctionner. Dans le cadre de cette coordination, entre 2017 et 2021, la DGT a effectué 28 signalements sur de possibles contournements de SFC. Certains se traduisent par l'ouverture d'une enquête administrative douanière. Ainsi, 13 enquêtes douanières ont été ouvertes par la DNRED. Dans le cadre de la coopération avec l'ACPR, 8 signalements de défaillances en matière de gel des avoirs ont été réalisés et traités entre 2016 et 2020.
382. Aucune nouvelle mesure de gel n'a été adoptée depuis avril 2018 dans le cadre des RCSNU 1718 (2006). En ce qui concerne la Corée du Nord, aucun actif d'une personne ou entité nord-coréenne sanctionnée par les UN n'est répertoriée en France. En plus de la publication des listes et des mesures de vigilance de la part des assujetties, les autorités ont vérifié les informations fiscales à la lumière des listes des diplomates nord-coréens en poste dans les États-membres de l'UE afin de s'assurer qu'aucun compte n'était ouvert en France au nom de ces personnes. La France cherche des avoirs et des ressources économiques assez systématiquement par le moyen du fichier des comptes bancaires (FICOBA) et bases patrimoniales (BNDP). Toutefois, les assujetties se limitent au criblage des listes. Elles n'ont pas pu démontrer des pratiques pour empêcher la mise à disposition des biens indirectes aux personnes et entités désignées.
383. À la lumière des mesures de gel dans d'autres pays, il est peu probable qu'il y aura un grand nombre des comptes ou d'autres biens et avoirs appartenant aux ressortissants nord-coréens en France. Par ailleurs, dans le cadre des dispositifs européen et national, les exemples ont été étudiés sur les gels des avoirs. Par exemple, les mesures prises par les autorités ont donné lieu en avril 2018 au criblage des comptes bancaires et ressources économiques (par exemple les biens immobiliers) susceptibles d'appartenir à quatre personnes nord-coréennes désignées par l'UE. L'équipe d'évaluation a également consulté d'autres mesures prises par les autorités en lien avec des soupçons de la prolifération, y compris mesures de gel. Bien que ces cas ne sont pas liés au RCSNU, et ainsi n'affectent pas directement l'évaluation de l'efficacité, ils illustrent la capacité de la France à mettre en œuvre ces gels à titre national.
384. La conclusion est soutenue également par les mesures de gel effectuées et montants des avoirs gelés avant 2016. Suite aux changements au niveau du CSNU concernant les SFC relatives à l'Iran, ces SFC ne sont plus applicable, mais les mesures de gel effectuées dans ces cas démontrent le fonctionnement du mécanisme français. Notamment, au sein de l'UE, et jusqu'en 2016, la France a gelé des avoirs sur la base des sanctions relatives à l'Iran d'une manière efficace.

Respect et compréhension des obligations par les institutions financières et les EPNFD

4

385. Les IF utilisent des outils informatiques, pour la plupart mis à jour systématiquement, pour identifier les personnes désignées. Entre 2016 et 2020, l'ACPR, a sanctionné 14 lacunes dans l'organisation du dispositif de mise en œuvre de SFC dont 4 défauts de détection de personne ou entités faisant l'objet de SCF entre 2016 et 2020. Aucun de ces cas ne concernait les SFC-FP. Les IF respectent et comprennent bien leurs obligations de gel. Cependant, la compréhension des obligations est plus sophistiquée parmi les grandes IF et seulement quelques IF s'assurent de ne pas mettre des fonds ou ressources économiques à disposition des personnes désignées. Par ailleurs, la mise en œuvre de la mesure de gel a parfois pris effet au-delà de 24 heures après la désignation.
386. La mise en œuvre des SFC liées au FP par les EPNFD n'est pas systématique et il y a des secteurs qui ne l'appliquent pas. Le niveau de la compréhension et de la mise en œuvre des obligations liées aux SFC - FP par les EPNFD n'est pas uniforme. Notamment, deux catégories seulement d'EPNFD ont développé des outils informatiques destinés à assurer un filtrage des clients : les avocats et les notaires. La mise en œuvre des gels des avoirs par les avocats donne ainsi lieu à un filtrage systématique des comptes CARPA au regard des listes de gels, et les notaires utilisent également un outil de filtrage mis à disposition par le CSN, qui rend possible le filtrage de leurs clients. Ces deux catégories des EPNFD sont jugées par les autorités étant les plus exposées aux risques du FP (immobilier, constitution de sociétés), sans donner plus de précisions sur les critères d'évaluation ayant permis d'identifier ces deux secteurs comme les plus à risques. Les risques du FP ne sont pas couverts à l'heure actuelle par l'ANR. Dans le secteur des jeux, malgré un risque faible du FP, les mesures de gel d'avoirs sont également appliquées, mais plutôt en matière des SFC relatives au FT. Un casino a indiqué avoir un système de filtrage systématique des clients.
387. Bien que le suivi des transactions soit satisfaisant, il n'est pas certain qu'au-delà des avoirs financiers, le gel de tous les biens et avoirs non financiers soit réalisé par les entités assujetties. Cela crée des lacunes et vulnérabilités potentielles dans l'identification des biens proliférants. De manière générale, les EPNFD manquent de compréhension en ce qui concerne les risques auxquelles elles sont exposées ainsi que l'étendue des obligations en matière de FP. Ainsi les vigilances relatives aux obligations liées aux gels des avoirs se limitent souvent à l'aspect transactionnel de la relation-client et négligent la vigilance relative à la non mise à disposition de biens.

Surveillance et vérification du respect des obligations

388. Les contrôles de l'ACPR du respect des IF de leurs obligations relatives aux SFC liées au FP sont satisfaisants, pour autant qu'on peut juger sur la base des contrôles des obligations en matière de gel des avoirs dans l'ensemble, bien qu'il n'y a pas des informations sur la fréquence et la nature des contrôles portant spécifiquement sur le volet FP. Les missions de contrôles sur place LBC/FT (comportant toutes un volet gel des avoirs) ne distinguent pas les gels FT et FP, y compris le secteur bancaire et le secteur assurances (et désormais celui des PSAV), effectuées entre 2016 et 2020 s'élèvent à 164. La méthodologie de contrôle couvre plusieurs aspects essentiels : les procédures internes, l'existence d'un système automatisé de filtrage des bases et des flux, l'efficacité du processus de filtrage, la gestion des listes utilisées pour le filtrage, le traitement des alertes générées par le dispositif de filtrage, la mise en œuvre des mesures de gel, et le contrôle interne. Cependant, il reste des incertitudes sur l'efficacité des contrôles.
389. Les contrôles sont en revanche plus limités pour les IF supervisées par l'AMF et pour les EPNFD. Les contrôles LBC/FT mises en œuvre par l'AMF permettent dans une certaine mesure de couvrir le volet de gel des avoirs en considérant la nature particulière des activités des entités assujetties, qui repose essentiellement sur le conseil sur instruments financiers et la gestion d'actifs. En effet, pour la majorité des SGP et des CIF, la nature de ces activités leur confère une exposition au risque de PF moins importante que celle observée dans les secteurs bancaires et de l'assurance-vie. Toutefois, l'AMF ne dispose pas d'outils lui permettant de couvrir l'intégralité de la base clientèle lors de ses contrôles sur place le volet gel des avoirs est couvert par la méthodologie des contrôles appliquée aux SGP et aux CIF.
390. Lorsque ces contrôles sont mis en œuvre, les aspects suivants sont notamment couverts : le bon niveau de détail de la procédure de mise en œuvre des mesures de gel et dégel, l'existence d'une procédure de révision de ce dispositif, la qualité de la formation du personnel concerné par les obligations relatives à l'application des SFC, et l'intégration du dispositif dans le plan de contrôle du responsable de la conformité. Entre 2016 et 2020, seuls 14 contrôles (exclusivement sur des SGP) ont relevé des défaillances sur le dispositif procédural de gel des avoirs qui n'ont pas fait l'objet de sanction par l'AMF. Eu égard aux éléments susmentionnés, la proportionnalité de ces contrôles ne peut être établie de manière satisfaisante, ce qui limite, en conséquence, l'efficacité des contrôles de l'AMF relatifs aux SFC. Comme pour l'ACPR, il n'y a pas des informations sur la fréquence et la nature des contrôles par l'AMF portant spécifiquement sur le volet FP.
391. Pour les superviseurs des EPNFD, les pratiques de contrôle sur le volet de gel des avoirs existent mais sont très récentes pour certaines d'entre elles. Très peu de superviseurs des EPNFD mentionnent spécifiquement le gel des avoirs comme point de contrôle dans leurs méthodologies de supervision.

392. En cas de non-respect de ces obligations, les pouvoirs des autorités de contrôle permettent d'imposer des sanctions administratives, y compris des sanctions pécuniaires. Les sanctions administratives sont, cependant, rarement utilisées. Par ailleurs, parmi les sanctions pécuniaires imposées par la Commission des sanctions de l'ACPR, ou autres sanctions administratives prononcées entre 2016 et juin 2021, 19 des griefs sanctionnés disciplinairement par la commission des sanctions de l'ACPR étaient liés au dispositif de gels des avoirs. Aucun parmi ces cas n'a visé le contournement des obligations liées aux SFC liées au FP. S'agissant du nombre de notifications de griefs décidées par l'AMF ouvrant droit à procédure de sanction comportant un volet gel des avoirs, il n'y en a eu qu'une seule et très récemment en mai 2021 à l'encontre d'une SGP.
393. Des mécanismes de sensibilisation ont été mis en place pour informer le secteur financier, notamment dans le cadre de la CCLCBFT, mais aussi plus largement via la DGT et l'ACPR ainsi que les forums ad hoc dédiés. En plus des IF, les échanges public-privé ciblent prioritairement les professionnels des secteurs jugés comme étant les plus exposés au risque, y compris les opérateurs économiques non assujettis et les OBNL humanitaires. Ces échanges couvrent les secteurs des assurances, du transport maritime (armateurs, transporteurs, certification des navires), de l'automobile ou de l'aéronautique. Les actions de sensibilisation ne sont pas nombreuses, mais sont jugées satisfaisantes, notamment en ce qui concerne le secteur financier.
394. En ce qui concerne les EPNFD, certaines mesures de sensibilisation concernant le gel des avoirs et sur les risques du FP ont été mises en place, pour la plupart, très récemment. À titre d'exemple, le CNB a organisé une formation spécifique à destination des avocats et le CSN à destination des professionnels du secteur de l'immobilier. La DGCCRF mentionne également les obligations de vigilance relatives aux mesures de gel dans ses lignes directrices s'adressant au secteur de l'immobilier et de la domiciliation, sans pour autant contenir d'informations spécifiques sur les risques du FP ainsi que leur impact sur les professionnels de l'immobilier. Les mesures de sensibilisation nécessitent pour toutes les EPNFD un renforcement afin d'assurer une compréhension et une conformité sur tous les aspects du FP.
395. En ce qui concerne les exportations des biens à double usage, le SBDU, en accord avec les délibérations de la Commission interministérielle des Biens à Double Usage, est responsable pour le traitement des dossiers de demande de licences d'exportation. Sous l'égide du SBDU, un forum annuel des exportateurs de Biens à Double Usage est organisé, permettant la sensibilisation des exportateurs. Des formations ont été également organisées auprès des industries. Le SBDU traite annuellement plus de 4 000 demandes de licences d'exportation. Entre 2016 et 2020, aucune demande de licence d'exportation vers la Corée du Nord n'a été déposée auprès du SBDU. Par ailleurs, en tant qu'autorité nationale compétente pour la mise en œuvre des sanctions, la DGT analyse les demandes de transactions financières vers des pays sous sanctions devant faire l'objet d'une autorisation préalable. Entre 2016 et 2020, 30 autorisations ont été accordées à des ONG intervenant en Corée du Nord.

396. Les mesures de contrôle par les superviseurs, le SBDU et DGT sont complétés par les contrôles menés par la DGDDI et par les enquêtes douanières dans les cas de contournement. En matière de contre-prolifération, 30 enquêtes douanières ont été réalisées entre 2016 à 2020, dont 17 ont donné lieu à une notification d'infraction et 13 étaient en cours encore en février 2020. Dans certains cas, des sanctions douanières ont été imposées (CD, art. 350), et dans d'autres cas des condamnations ont été prononcées. Par ailleurs, d'autres mécanismes sont mis en place pour empêcher le contournement des sanctions, notamment les retours d'informations spécifiques entre les autorités compétentes et les IF, ainsi que la criminalisation du FP.
397. Les autorités compétentes en matière de contre-prolifération ont une bonne compréhension des risques de la prolifération en France, y compris les autorités douanières. Les contrôles des autorités douanières couvrent tout type de biens et avoirs proliférant. Par ailleurs, il y a des mécanismes de coordination efficaces qui sont en place avec d'autres autorités d'enquête et de renseignement via la mobilisation de toutes les autorités concernées via le SGDSN. Cette conclusion est soutenue par des exemples de cas examinés.
398. En particulier, en 2018, une cellule de coordination interservices ayant pour mission de détecter, prévenir et d'entraver les acquisitions de biens sensibles par des réseaux œuvrant au profit de pays proliférant a été créée. La cellule de coordination est constituée de représentants issus de plusieurs ministères – Ministère des Armées, Ministère de l'Économie et des Finances, Ministère de l'Intérieur – ayant des capacités larges d'investigation. Son champ d'investigation porte sur l'acquisition de biens matériels et immatériels par des programmes d'ADM développés par des pays proliférants, notamment ceux sanctionnés par le CSNU, par l'UE ou par la France.

Conclusions sur le RI 11

Le mécanisme de gel permet de mettre en œuvre les RCSNU en matière de lutte contre le FP d'une manière satisfaisante. Des délais constatés dans la transposition des désignations jusqu'en 2020 ont un impact sur l'efficacité du mécanisme. Le nouveau dispositif mis en place pour pallier ces délais a été utilisé une fois pour mettre en œuvre efficacement des SFC en matière de FT sans délai depuis son entrée en vigueur jusqu'à la fin de la visite sur place.

Bien que les IF comprennent bien leurs obligations concernant les SFC liées au FP, l'application de ce dispositif devrait être améliorée parmi les EPNFD. Les assujetties n'ont pas développé des pratiques pour empêcher de la mise à disposition indirecte des biens aux personnes et entités désignées. Malgré l'absence de gels des biens et avoirs appartenant aux ressortissants nord-coréens sur le territoire français dans le cadre des RCSNU, les autorités ont démontré une bonne compréhension des risques du FP et ont pris d'autres mesures pour s'assurer que les cas de contournement des SFC sont détectés. Les autorités ont également développé des mécanismes de coordination efficaces. Cependant, en particulier pour les autorités de surveillance de certaines EPNFD, les contrôles ne sont pas encore suffisamment développés. Des améliorations modérées sont requises en la matière.

La France est notée comme ayant un niveau d'efficacité significatif pour le RI.11.



Chapitre 5. MESURES PRÉVENTIVES

Conclusions principales et recommandations

Conclusions principales

- a) Les plus grandes IF ont de manière générale une bonne compréhension des risques BC/FT auxquels elles sont exposées. Cette compréhension ne se traduit pas toujours par des cartographies opérantes ce qui affecte la détermination des profils de risque clients. L'analyse des risques de certaines IF de plus petite taille repose avant tout sur les conclusions des ANR/ASR. En outre, certaines IF tendent à éviter les risques au lieu de les atténuer (p. ex. clientèle PSAV et OBNL).
- b) De manière générale, la compréhension des risques et la mise en œuvre de l'approche par les risques est récente chez les EPNFD. Elle est encore limitée pour les agents immobiliers et les sociétés de domiciliation et à parfaire pour les notaires.
- c) Les IF ont mis en place des protocoles d'identification des clients, mais leur mise en œuvre demeure un défi, en particulier pour les EP, changeurs manuels et EME. L'identification à distance soulève des difficultés, mais des outils innovants ont récemment été développés. Pour les EPNFD, l'efficacité des mesures mises en œuvre est variable mais tend à s'améliorer, quoique des efforts restent à fournir pour les agents immobiliers et les sociétés de domiciliation.
- d) Concernant l'identification des BE, la majorité des IF et EPNFD n'a pas été en mesure d'illustrer la détection de formes de contrôle autres que la détention directe ou indirecte du capital. Plusieurs IF et EPNFD utilisent le RBE comme outil de vérification sans faire de diligences supplémentaires. Seulement certaines IF ainsi que les notaires, les avocats, les experts comptables et les commissaires aux comptes utilisent, dans certains cas, d'autres sources indépendantes pour vérifier l'information.
- e) La majorité des IF ainsi que les EPNFD de grande taille s'appuie sur des listes commerciales pour identifier les PPE et valider la déclaration du client. Ils indiquent toutefois éprouver de la difficulté à identifier les membres de la famille et dans le cas des EPNFD, les PPE même. Les lacunes réglementaires (liste exhaustive de fonctions et perte du statut de PPE) limitent l'efficacité des mesures appliquées. Toutefois, certaines IF utilisent une approche par les risques et continuent à appliquer des diligences renforcées (non équivalentes aux requis du GAFI) après la perte du statut de PPE.
- f) S'agissant des SFC, les IF/EPNFD de plus grande taille utilisent des outils, généralement mis à jour automatiquement, pour identifier les personnes ciblées. Toutefois, la mise en œuvre de la mesure de gel peut prendre effet au-

delà de 24 heures après la désignation pour certaines IF. Par ailleurs, seules quelques IF s'assurent de ne pas participer à la mise à disposition indirectement de fonds ou ressources économiques aux personnes ciblées ou aux personnes ou entités agissant en leur nom.

- g) Généralement, les IF remplissent bien leurs obligations déclaratives, mais doivent améliorer la détection de soupçons liés aux personnes morales et constructions juridiques. La qualité des DOS est en constante augmentation, mais le délai moyen de transmission apparaît relativement long et dans certains cas, la déclaration est soumise à l'approbation des dirigeants.
- h) Le niveau de déclaration des EPNFD est hétérogène. Les notaires, les casinos et jeux en ligne, et les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires soumettent un nombre important de déclarations de soupçons. Les autres EPNFD ne soumettent encore qu'un faible nombre de DOS. TRACFIN a ainsi noté à plusieurs reprises la nécessité d'améliorer la qualité des DOS envoyées par certaines EPNFD.
- i) La conformité avec les obligations en matière de contrôle interne s'est largement améliorée au cours des deux dernières années. Suite à la revue thématique de l'ACPR, des ajustements aux dispositifs de revues régulières des procédures et d'audit interne semblent avoir été mis en place par les grands groupes. Toutefois, étant donné leur nature récente de ces mesures de remédiation, le niveau d'efficacité reste à se confirmer.
- j) Les PSAV semblent avoir une bonne compréhension des risques BC/FT auxquels ils sont spécifiquement exposés et ont pris des mesures pour mettre en œuvre leurs obligations. Quelques difficultés ont été notées sur l'application de la 'travel rule'. Cependant en raison de leur récent assujettissement, il est encore difficile d'apprécier totalement l'efficacité de leurs mesures préventives.

Recommandations

La France devrait :

- a) S'assurer que les assujettis aient une meilleure compréhension de la notion de BE afin d'identifier la personne qui pourrait exercer un contrôle de dernier lieu autre que par le contrôle du capital ou des droits de vote et réviser la définition de BE pour les associations, fondations et fonds de dotation (*cf.* Rec. 10 et 24) conformément aux exigences du GAFI.
- b) Clarifier auprès des IF/EPNFD que le RBE ne peut être utilisé comme unique source de vérification de l'identité des BE et qu'elles doivent impérativement croiser cette information avec d'autres sources fiables et indépendantes afin

d'identifier le véritable BE de dernier lieu et contribuer à l'exactitude des données au RBE.

- c) Réviser la définition de PPE et les obligations de vigilance afin de se conformer à la R.12 et publier des orientations pour mieux outiller les EPNFD dans l'identification des PPE, des membres de leur famille et des personnes associées.
- d) Entreprendre des actions pour réduire le délai de transmission des DOS, améliorer leur qualité et assister les déclarants à identifier les typologies plus complexes, notamment celles liées aux personnes morales. En particulier pour les EPNFD, les autorités de contrôle devraient s'assurer d'une meilleure compréhension de l'étendue de l'obligation de soumettre des DOS et des attentes pour leur mise en conformité.
- e) S'assurer que les assujettis comprennent l'étendue de leurs obligations en matière de SFC, y compris la non mise à disposition de manière indirecte des avoirs et ressources économiques aux personnes désignées ou des personnes ou entités agissant en leur nom.
- f) S'assurer que les autorités de contrôle EPNFD exercent une surveillance particulière sur la compréhension des risques et la mise en œuvre d'une classification des risques au niveau des assujettis afin d'améliorer l'approche fondée sur les risques. Cette surveillance pourrait par exemple s'effectuer par la mise en œuvre de contrôles thématiques portant sur la compréhension des risques spécifiques à chaque secteur.
- g) Continuer la procédure de certification des outils de vérification d'identité à distance qui permet de garantir un niveau substantiel de fiabilité, au regard de la croissante digitalisation des services financiers afin de s'assurer que les IF s'appuient sur des outils fiables de vérification de l'identité. La communication sur ces certifications et leur développement devrait être poursuivie.
- h) Continuer les efforts de communication sur les risques de BC/FT tout en encourageant les IF/EPNFD à adapter les conclusions des ANR/ASR à leurs opérations et clarifier de manière plus granulaire certains risques (p.ex. PSAV et OBNL) afin d'encourager les IF/EPNFD à atténuer les risques avec des mesures proportionnées au lieu de les éviter.
- i) S'assurer que l'ACPR et l'AMF continuent à travailler étroitement avec les PSAV pour s'assurer de la transposition et de la mise en œuvre efficace des mesures préventives à cette environnement en évolution rapide, y compris la « travel rule » relative aux virements électroniques.

399. Le Résultat Immédiat pertinent pour ce chapitre est le RI.4. Les recommandations pertinentes pour l'évaluation de l'efficacité dans le cadre de cette section sont R.9-23 et certains éléments des R.1, 6, 15 et 29.

Résultat immédiat 4 (Mesures préventives)

400. L'équipe d'évaluation a pondéré la mise en œuvre des mesures préventives plus fortement pour les EC, EP et les notaires, relativement fortement pour les agents immobiliers, les changeurs manuels, les EME, les PSAV et les avocat(e)s, moyennement pour les casinos, les sociétés de domiciliation, le secteur des assurances, les entreprises d'investissement, les SGP, les expert(e)s-comptables, les commissaires aux comptes et les CIF et faiblement pour les SF, les IOBPS, IFP, CIP et autres EPNFD. Pour les NM3P, les restrictions concernant le seuil de transaction en espèces amène le secteur sous le seuil des recommandations R.22 et 23. En conséquence, seule l'efficacité de la mise en œuvre des obligations relatives aux SFC a été considérée dans le cadre de l'analyse. Les détails concernant la pondération de chaque secteur se trouvent aux paragraphes 46 à 67 du Chapitre 1.
401. Les conclusions relatives au RI4 sont informées par les entrevues tenues avec une panoplie de représentants du secteur privé, y compris en OM, des associations professionnelles ainsi que sur les discussions et les données fournies par les autorités de contrôle de chaque secteur, sauf pour certaines autorités de contrôle des EPNFD en Nouvelle-Calédonie et Polynésie française. La non compétence de la DGCCRF, du Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables (CSOEC) et du CSN en Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna) n'a pas permis d'obtenir des données couvrant ces zones géographiques.

Compréhension des risques de BC/FT et des obligations pertinentes par les institutions financières, les EPNFD et les PSAV

Institutions financières

402. Si certaines des IF de plus petite taille se reposent avant tout sur les conclusions des ANR/ASR, la grande majorité des IF semblent comprendre les risques spécifiques auxquels leurs activités les exposent. La participation des IF aux travaux de l'ANR et de l'ASR et la diffusion des conclusions semblent avoir contribué à améliorer et affiner la compréhension des risques de BC/FT dans les dernières années. Les EC portent notamment une attention aux risques liés à l'utilisation croissante des Fintechs, des actifs virtuels et des néo-banques. Dans le domaine des services de paiements, les risques associés à l'usage des espèces, ainsi que l'anonymat sont bien connus. Pour les prestataires de services en ligne, les risques relatifs à l'entrée en relation d'affaires à distance et l'usurpation d'identité sont bien appréciés. Toutes les IF ont démontré une bonne compréhension des obligations auxquelles elles sont assujetties.

403. La large majorité des IF dispose d'une cartographie des risques documentée et régulièrement révisée, mais des lacunes importantes, qui ont fait l'objet d'un suivi par l'ACPR, ont été relevées dans les dernières années pour des secteurs clés. L'analyse des questionnaires LBC/FT (QLB) de l'AMF et l'ACPR montrent que depuis 2015, la grande majorité des IF (mais dans une moindre mesure les SGP, CIP et CIF) dispose de méthodologies d'analyse et de classification des risques élaborées conformément aux exigences nationales. D'ailleurs, les contrôles sur place de l'ACPR ont relevé des insuffisances portant sur le caractère incomplet ou inadapté des cartographies plutôt que sur l'absence de celles-ci. Toutefois, une étude sur les établissements de transfert de fonds (EC et/ou EP) montre que sur 13 contrôles (sur une population de 20 établissements) conduits entre 2016 et 2019, les classifications des risques de plusieurs établissements ont été jugées « peu opérantes » du fait du manque de pertinence des critères retenus⁷⁵. Concernant les groupes financiers, un rapport de 2019 de l'ACPR soulignait que tous avaient des cartographies des risques au niveau groupe, mais qu'une majorité n'intégrait pas l'ensemble des critères précisés dans la réglementation ou les avaient mal évalués y compris le risque lié aux différentes implantations étrangères⁷⁶. Tous les manquements ont fait l'objet de demandes de mesures correctrices et de suivi par l'ACPR.

PSAV

404. Les PSAV ont démontré une compréhension bien développée des risques BC/FT spécifiques à leur secteur, notamment les défis liés à l'anonymat et la traçabilité des transactions. Ils ont aussi démontré avoir une approche prudente concernant l'identification des risques de produits émergents afin de ne pas compromettre l'intégrité de leurs activités. Les PSAV travaillent étroitement avec l'association professionnelle représentant les acteurs en actifs virtuels en France (ADAN) et le Forum Fintech de l'ACPR et de l'AMF pour se tenir informés des risques émergents dans leur secteur et mieux comprendre leurs obligations en matière de LBC/FT.

⁷⁵ Cette étude a été menée sur la base de treize contrôles sur place conduits entre 2016 et 2019 auprès d'établissements de transfert de fonds. Le rapport est publié sur le site web de l'ACPR: https://acpr.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/190926_note_bilan_transmission_fonds_vf.pdf

⁷⁶ Cette étude a été menée sur la base des conclusions de 5 contrôles sur place de groupes financiers et un contrôles sur place et trois analyses approfondies de groupe d'assurance conduits entre 2016 et 2018. Le rapport est publié sur le site web de l'ACPR: https://acpr.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/190924_bilan_controles_acpr_pilotage_lcb-ft_groupes_vf.pdf

EPNFD

405. De manière générale, les EPNFD ont une compréhension récente des risques avec des niveaux de maturité différents. Certaines EPNFD n'ont qu'une vision globale des risques au sein de leur secteur, se reposant principalement sur l'ANR et les ASR. Dès lors, le manque de granularité de certaines ASR a un impact négatif sur le niveau de compréhension du risque de ces assujetties. Si la plupart des autorités de contrôle notent une prise de conscience et une amélioration en ce qui concerne la compréhension des risques et des obligations y relatives au sein des EPNFD, il a aussi été observé pendant les contrôles que souvent, ce niveau de compréhension est encore en deçà des exigences légales. Cependant, certaines EPNFD sont particulièrement réceptives aux nouvelles tendances de risque (p. ex. les actifs virtuels) et tentent de maintenir une compréhension continue des risques au sein de leur secteur.
406. Plus précisément, le niveau de compréhension des risques est encore limité pour les *agents immobiliers et les sociétés de domiciliation*. Il a été fait état d'une grande disparité entre les groupes d'agents immobiliers et les agents indépendants en ce qui concerne le niveau de compréhension des risques et des obligations associées. Ainsi, le manque de conformité s'observe très souvent dans les entités de petite ou moyenne taille. En 2019, seulement 30% des domiciliataires contrôlés détenaient un protocole d'évaluation et de gestion des risques. 30 sanctions prononcées par la CNS entre 2015 et 2020 à l'encontre de domiciliataires faisaient état d'un manquement à l'obligation de mettre en place un système d'évaluation et de gestion des risques.
407. La compréhension des risques des professions du chiffre et du droit semble progresser. Les notaires rencontrés établissent une classification des risques, mais le manque de données centralisées sur les résultats des contrôles ne permet pas de confirmer la généralisation de cette pratique. Les *avocats* ont une connaissance satisfaisante des risques et obligations LBC/FT et des améliorations ont été observées lors des contrôles. En ce qui concerne le maniement des fonds par les avocats, qui s'effectuent via les CARPA, il a été noté que les CARPA ont développé depuis leur assujettissement en 2020 une compréhension satisfaisante des risques de BC/FT en mettant en œuvre une classification des risques à leur niveau. Les *experts comptables* ont une compréhension des risques et obligations LBC/FT correcte se basant principalement sur les risques identifiés par l'ASR. Dans l'enquête réalisée par le CSOEC en mars 2020 (taux de réponse de 70 %), 87 % des professionnels avaient établi des procédures d'identification des risques. Les *commissaires aux comptes* et les *administrateurs et les mandataires judiciaires et les commissaires de justice* ont une compréhension satisfaisante.
408. Depuis le renforcement des contrôles en 2017, le SCCJ a noté une amélioration visible de la compréhension des risques et obligations pour l'ensemble des *casinos* bien que les derniers contrôles effectués sur la pertinence des évaluations des risques confirment que certains casinos ont encore des difficultés à identifier leurs vulnérabilités. Pour les *opérateurs de jeux en ligne*, le niveau de compréhension des risques semble globalement bon et tous les opérateurs ont établis une classification des risques BC/FT, fondée sur une approche multicritère.

Mise en œuvre de mesures proportionnées visant à atténuer les risques

Institutions financières

409. La majorité des IF élabore le profil de risque de leurs clients afin de déterminer le niveau des mesures de vigilance à appliquer. Toutefois, la mise à jour des profils de risque et leur plus large utilisation pour la surveillance des opérations demeurent un défi récurrent relevé par les contrôles de l'ACPR en particulier pour les changeurs manuels. Les données du QLB et les entretiens tenus avec le secteur privé indiquent que la majorité des IF (sauf CIF) a établi le profil des risques de leurs relations d'affaires avec une amélioration de la conformité pour les IF qui étaient moins bien notés en 2017, c'est-à-dire les SF et EME. Pour les organismes d'assurances, le taux a aussi progressé (79.5% à 81.2%) mais demeure largement en deçà de la moyenne. Ceci pourrait être partiellement expliqué par la non-applicabilité de la question à certains répondants. Pour les SGP, les données 2020 de la récente mise en place des QLB montrent que des profils de risques de la clientèle sont en place.
410. Sur la base de leur cartographie des risques et d'outils de notation, la majorité des IF rencontrées ont confirmé assigner une notation de risques à chaque client et appliquer des mesures proportionnées. Ces mesures sont documentées et sont plus ou moins détaillées selon la taille de l'IF. Toutefois, les résultats des contrôles sur place montrent que les lacunes au niveau de l'élaboration du profil de risque demeurent un défi pour plusieurs IF. Entre 2018 et 2020, 59% des IF contrôlées devaient prendre des mesures correctrices relatives à la mise en place d'une approche par les risques. Ceci représentait 86% des changeurs manuels contrôlés, 64% des EC, 60% des EI et EP. Pour les SGP, les entrevues lors de la visite sur place laissent croire que les mesures d'atténuation en fonction du risque ne sont pas toujours mises en œuvre de manière satisfaisante.
411. Certaines IF, notamment les grands groupes financiers, adoptent des politiques visant à éviter les risques liés aux PSAV et aux transactions en actifs virtuels au lieu de les atténuer. Dans son rapport de 2021, le Forum Fintech de l'ACPR et l'AMF rend compte de la difficulté pour certains PSAV d'accéder à des services bancaires malgré leur attribution d'un risque modéré selon l'ANR⁷⁷. Les IF citent des préoccupations concernant la LBC/FT au regard de la réglementation et la supervision récentes du secteur des PSAV en 2020. Cette situation défavorise le développement du secteur et crée des vulnérabilités additionnelles en obligeant certains à ouvrir des comptes bancaires à l'étranger rendant l'accès à leurs données par les autorités françaises plus difficiles.
412. Certaines IF adoptent aussi des pratiques qui ne semblent pas basées sur les risques dans leur relation avec les OBNL. Depuis 2018, les OBNL ont exprimé leur difficulté à accéder à certains services financiers en France, ce qui les pousse vers le secteur informel et les expose à des risques plus importants. En février 2020, un programme de travail tripartite entre l'État (DGT et CDGS), les OBNL et les IF a été mis sur place afin de mettre en œuvre des solutions pratiques permettant de faciliter le recours des OBNL aux services financiers formels.

⁷⁷ https://acpr.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/20210324_gtacces_cptes_crypto_crtravaux.pdf

PSAV

413. L'ACPR et l'AMF travaillent avec les PSAV pour mettre en place des politiques et des mesures adaptées aux risques de BC/FT au moment de leur enregistrement. Les PSAV rencontrés pendant la visite sur place confirmaient avoir mise en œuvre des mesures proportionnés à leur taille visant à atténuer les risques spécifiques à leur établissement.

EPNFD

414. Les autorités de contrôle EPNFD observent de manière générale une prise de conscience des sujets LBC/FT, ainsi qu'une tendance à la hausse du taux de conformité chez les EPNFD, bien que de nombreux efforts restent à fournir pour les agents immobiliers et les domiciliataires. Généralement, les EPNFD mettent en place des mesures atténuantes lorsque certains facteurs de risques sont identifiés. Cependant, la compréhension récente, et encore limitée des risques propres à chaque profession ne permet pas d'évaluer exhaustivement si les mesures d'atténuation mises en place sont proportionnées. Cette observation concerne principalement, mais pas exclusivement, les EPNFD ne faisant pas partie d'un groupe ou de plus petite taille qui appliquent le plus souvent des mesures d'atténuation au cas par cas, sans procédures formalisées qui prennent en compte de manière satisfaisante les risques.
415. La mise en œuvre de mesures d'atténuation selon les risques par les *agents immobiliers et les sociétés de domiciliation* est limitée. L'ensemble des agents immobiliers contrôlés par la DGCCRF n'ont pas été en mesure de démontrer la mise en place de mesures d'atténuation adaptées aux risques et vulnérabilités propres à la profession – un constat partagé avec les organisations professionnelles. Les sociétés de moyenne ou grande taille, semblent cependant plus à même de mettre en place des mesures atténuantes dans certaines situations à risques. Pour les sociétés de domiciliation, la DGCCRF indique que seulement 31% des opérateurs en 2019 détenaient un protocole d'évaluation et de gestion des risques. En 2020, le taux d'anomalies est en augmentation et s'élève à 59,7%.
416. La plupart des professions du chiffre et du droit ont des protocoles en place pour la mise en œuvre de mesures de vigilance (*avocats, experts-comptables, notaires, commissaires aux comptes*) qui sont généralement en accord avec les risques identifiés au sein de leur activité, tel que par exemple les risques liés à la clientèle internationale et les transactions immobilières. Peu d'informations cependant ont été communiquées en ce qui concerne les *mandataires et administrateurs judiciaires et les commissaires de justice* et bien que des contrôles aient été conduits indiquant la mise en œuvre de mesures de vigilances proportionnées avec les risques, cette information n'a pu être pleinement vérifiée.

417. Plus précisément, les *notaires* ont indiqué appliquer des mesures de vigilance et de vérification supplémentaire en vérifiant, par exemple la cohérence des opérations effectuées lors de transactions immobilières, qui sont évaluées à plus haut risque. Des mesures de vigilances supplémentaires sont aussi appliquées dans le cas de structures sociétales complexes et, dans certains cas, des attestations certifiées peuvent être demandées aux clients étrangers afin d'identifier les BE. Pour les *avocats*, les risques majeurs identifiés portant principalement sur le maniement de fonds pour le compte de clients, la mise en place de mesures proportionnées pour atténuer les risques repose donc majoritairement sur l'intervention à titre obligatoire des CARPA en tant qu'organisme de contrôle pour presque tous les fonds maniés par les avocats pour le compte de leurs clients⁷⁸. Toutefois, le maniement de fonds dans le cadre d'une activité fiduciaire, identifié comme activité à haut risque malgré l'activité limitée (seulement 26 cabinets concernés), est exclu du champ d'intervention des CARPA. De même, l'assujettissement récent des CARPA depuis janvier 2020 ne permet pas encore de démontrer pleinement l'efficacité de ce système. La mise en œuvre de mesures proportionnées concernant les activités des avocats couvertes par les standards du GAFI, autres que le maniement de fonds, est limitée et mériterait d'être développée et approfondie.
418. Les *casinos* semblent appliquer des mesures d'atténuation proportionnelles aux risques identifiés. Il ressort de l'analyse des rapports annuels soumis au SCCJ en 2019, que 78,7% des opérateurs font état d'au moins 3 mesures internes mises en place pour lutter contre les risques les plus importants identifiés dans l'ANR⁷⁹. Pour les opérateurs *de jeux en ligne*, l'ANJ indique, suite à son enquête 2020, la mise en place d'alertes permettant de détecter les risques liés à l'intégration d'espèces via des cartes prépayées, les transferts de comptes à comptes ou encore ou les paris pris sans ou avec peu de risques.

Mise en œuvre de mesures de vigilance relatives à la clientèle et de conservation des informations

Institutions financières

419. L'analyse des résultats du contrôle sur pièces des autorités de contrôle des IF, d'une part, et les entretiens réalisés lors de la visite sur place, d'autre part, ont démontré que les IF mettent en place des mesures adéquates de vigilance relatives à leur clientèle au moment de l'entrée en relation d'affaires et en continue au cours de la relation. Le plus souvent, elles s'appuient sur des outils automatisés, à la vérification des informations en les croisant avec de nombreuses bases de données gouvernementales et commerciales.

⁷⁸ Les CARPA sont donc en charge d'effectuer un contrôle transactionnel, qui inclut entre autres un contrôle de l'origine et de la destination des fonds, de l'identité du client et du bénéficiaire effectif, du lien entre l'affaire juridique et le paiement financier, ainsi que le filtrage des individus sous sanctions, des gels d'actifs, et des pays à risques.

⁷⁹ Ces mesures incluent notamment des contrôles aux entrées de casinos, la limitation du montant de paiement dans les machines à sous, des mesures renforcées sur le dispositif de tenue du registre des changes, la mise en place de cartes « tracking », etc.

- 5
420. Toutefois, dans la pratique, l'identification et la vérification de l'identité du client demeurent un défi pour certaines IF, en particulier les EP et les EME. Les contrôles entrepris par l'ACPR entre 2015 et 2018 relèvent des lacunes relatives à l'identification et la vérification de l'identité du client ayant mené à des demandes de mesures correctives pour 41% des IF contrôlées – plus précisément, 70% des EP et changeurs manuels et 60% des EME. Pour les EC, ce taux est à 36% - les manquements étant surtout concentrés sur les établissements de création récente ou utilisant de nouveaux modes de distribution (en ligne ou via un réseau de distributeurs non financiers). Le nombre de mesures correctives concernant la connaissance du client (activité, revenus, patrimoine) reflète sensiblement les mêmes proportions. L'ACPR a relevé très peu de manquements relatifs à la mise à jour des dossiers et à la conservation des documents, soit une quinzaine seulement entre 2018 et 2020. Sur la base des résultats des contrôles réalisés par l'AMF auprès des SGP depuis 2015 le taux d'anomalie concernant les mesures de vigilance à l'égard de leurs clients ressort à 5 %. Aucune information n'a été communiquée concernant les CIF, mais celles rencontrées, pour la plupart des particuliers, ont démontré avoir des mesures d'identification adéquates en place.
421. En ce qui concerne l'entrée en relation à distance, les IF rencontrées étaient sensibles aux défis particuliers posés et aux exigences en la matière. Des outils spécialisés ont été mis en place pour permettre la reconnaissance faciale et confirmer l'authenticité des pièces d'identités numérisées et autres documents d'identification. Lorsque les outils automatisés ne permettent pas de confirmer l'identité de la personne, la vérification se fait de manière manuelle. Aucun outil d'identification électronique de niveau de garantie élevé au sens du règlement UE 910/2014 « eIDAS » n'est encore disponible. Toutefois, la France autorise l'utilisation d'outils certifiés par les autorités spécialisées et a établi un partenariat public-privé pour développer des solutions fiables et innovantes. Le développement d'outils spécialisés pour relever les défis de l'entrée à relation à distance représente une préoccupation importante considérant que les IF les plus susceptibles de recourir à l'entrée en relation à distance (EP et EME) sont aussi celles ayant le plus de difficulté dans la mise en œuvre des mesures de d'identification du client.
422. Concernant l'identification et la vérification de l'identité des BE, un nombre important d'IF rencontrées se concentraient surtout sur l'identification du détenteur direct ou indirect de 25% (ou moins pour certaines IF ou dans certaines situations à risque) du capital ou des droits de vote sans toujours tenir compte des autres formes de contrôle effectif de dernier lieu. La majorité des IF étudie les organigrammes des sociétés pour remonter la chaîne de détention et demande de la documentation supplémentaire lorsque nécessaire ou si le BE est étranger. Quelques entités ont confirmé aller au-delà du contrôle du capital et du droit de vote pour identifier les personnes physiques qui pourraient exercer une autre forme de contrôle sur la personne morale. De plus, près de l'ensemble des IF interrogées utilisaient le RBE comme source d'information pour identifier le BE. Un grand nombre l'utilisaient en complément de leurs recherches sur des moteurs de recherche internet. Toutefois, certaines IF considéraient le RBE comme une source ultime et unique de vérification ce qui affaiblit l'efficacité du RBE (Voir RI5, para 538) et les mesures de vérification de l'identité des BE.

PSAV

423. Les PSAV rencontrés avaient une bonne connaissance de leurs obligations à l'égard de la vigilance clientèle et ont pu décrire la mise en œuvre satisfaisante de ces vigilances au moment de l'entrée en relation d'affaires avec les clients et au cours de cette relation. Comme toutes les relations sont établies à distance, les défis soulevés au paragraphe 380 s'appliquent aussi au PSAV qui ont recours à des outils spécialisés pour faciliter l'identification et la vérification des clients. Tout comme les IF, les PSAV appliquent des seuils de détention de capital et de droits de vote pour l'identification des BE qui peuvent aller en-deçà des exigences réglementaires de 25%.

EPNFD

424. Toutes les EPNFD connaissent leurs obligations de vigilance, mais des lacunes importantes dans leur mise en œuvre ont été notées pour les agents immobiliers et les domiciliataires. L'étendue et le degré de cette vigilance, ainsi que la nature des documents collectés pour mettre en œuvre cette vigilance varient selon les EPNFD. Ils collectent a minima des informations pour documenter l'identité du client, consulter le Registre national pour identifier le ou les BE et accomplir des mesures de contrôle supplémentaires s'ils rencontrent des difficultés dans l'accomplissement de cette tâche. Certaines EPNFD (avocats, commissaires au compte) ont également indiqué rechercher non seulement les BE détenant 25% des droits de vote au sein d'une société, mais aussi effectuer des recherches supplémentaires afin de déterminer qui détient le contrôle effectif. Ces mesures de vigilances sont généralement mises en œuvre, non seulement à l'entrée en relation avec le client, mais aussi à chaque fois que le client effectue une transaction au-delà d'un certain seuil ou un acte auprès du professionnel. Le niveau de vigilance appliqué dans ces cas-là est généralement le même. En général, les EPNFD n'entrent pas en relation client lors que les mesures de vigilance n'ont pu être mises en œuvre de façon complète.
425. Les professionnels du chiffre et du droit mettent généralement en œuvre les obligations d'identification du client et du BE et dans une certaine mesure conservent ces informations et les mettent à jour. Les *notaires*, les *avocats* et les *commissaires aux comptes* rencontrés lors de la visite sur place mettent en œuvre des mesures de vigilances relatives à la clientèle, ce qui inclut la collecte des informations sur le client et les BE. Pour les *experts comptables*, le résultat des missions de contrôle effectuées par les conseils régionaux indique qu'en 2019, environ 18% des professionnels contrôlés n'était pas conformes aux exigences de vigilances à l'égard de la clientèle, ainsi que de conservation des documents. Pour les *avocats*, les CARPA sont en train de développer une base de données afin de faciliter l'identification de personnes et des BE. En ce qui concerne la vigilance constante à l'égard de la clientèle, le CNB indique que si ces procédures découlent des obligations déontologiques des avocats, elles ne sont pas toujours formalisées ni documentées. Par ailleurs, aucune information n'a été donnée sur les mesures de conservation des informations, mais elles semblent largement en place pour les transactions qui passent par les CARPA. Pour les *administrateurs judiciaires* et les *mandataires de justice* agissant toujours sur la base d'un mandat de justice, il n'y a pas lieu de parler d'une relation client à proprement parler. Cependant, ils mettent en œuvre des mesures de vigilance et effectuent une déclaration de soupçon auprès de TRACFIN en cas de soupçon.

- 5
426. En ce qui concerne les *agents immobiliers et les domiciliataires*, les contrôles de la DGCCRF démontrent une mise en œuvre encore largement insuffisante pour la majorité des professionnels malgré des efforts récents. Même si les agences immobilières de grande taille rencontrées ont démontré mettre en place des mesures de vigilance, les résultats des contrôles de la DGCCRF font plutôt état d'un niveau de conformité insuffisante dans l'ensemble de la profession. Notamment, un certain nombre d'agences ne formalisent pas encore leurs obligations et d'autres ne font état d'aucune vigilance particulière. Par ailleurs, les agents immobiliers rencontrés ont indiqué manquer d'outils pour effectuer des vigilances plus poussées, par exemple, s'ils sont face à un bénéficiaire effectif domicilié dans un paradis fiscal. En ce qui concerne les domiciliataires, l'absence de mise en œuvre de mesures de vigilance fait partie des anomalies les plus fréquemment relevées lors des contrôles de la DGCCRF (53 manquements sur 49 contrôles en 2019). Il est également indiqué que les domiciliataires font état de difficultés pour obtenir des justificatifs de leurs clients.
427. Le SCCJ indique que les inspections réalisées chez les casinos font état d'une vigilance insuffisante à l'égard de leur clientèle régulière, ainsi qu'à l'égard de l'enregistrement des changes de plus de 2000 euros qui n'incluent pas toujours toutes les formes de transactions financières. Toutefois, une amélioration récente a été observée suivant les actions de sensibilisation effectuées par le SCCJ. En ce qui concerne les jeux en ligne, l'ANJ indique que des mesures de vigilances sont mises en œuvre pour toute ouverture de « comptes joueurs » en ligne et lorsque des fonds sont retirés. L'identification et la vérification de l'identité du joueur dans les deux mois qui suivent l'ouverture du compte conditionnent ainsi l'ouverture de tous comptes dits « définitifs ». En 2019, sur 2 809 030 d'inscriptions en ligne, 33,8% d'entre elles n'ont pas abouti à la création d'un compte définitif. Il n'a toutefois pas été précisé la fréquence de la mise à jour de la connaissance de leur clientèle.

Mise en œuvre de mesures renforcées ou spécifiques

Personnes politiquement exposées

Institutions financières et PSAV

428. Les résultats des analyses des QLB et les IF rencontrées indiquent que des mesures sont en place permettant l'identification des PPE et la mise en œuvre de mesures spécifiques dans la majorité des secteurs. Entre 2018 et 2020, 5 EP et 3 EI se sont vus imposés des mesures correctives sur ces points. Les données sur le taux de conformité des SGP et CIF ne sont pas disponibles mais les informations relatives au nombre de clients PPE laissent apparaître un faible nombre en dépit du fait que les services de certains SGP et CIF les exposent à un type de clientèle qui pourrait être politiquement exposé⁸⁰.

⁸⁰. Par exemple, capital Investment, gestion immobilière et gestion individuelle de portefeuille.

429. L'identification passe premièrement par un formulaire déclaratif complété par le client au moment de l'ouverture du compte et ensuite l'interrogation de bases de données commerciales. Quelques IF utilisent d'autres formes de recherche via des sources publiques pour déterminer si leur client est politiquement exposé et très peu d'entre elles ont mentionné exploiter les déclarations de patrimoine publiées par le HATVP. Un grand nombre d'IF et de PSAV utilisent également les bases de données commerciales pour identifier les membres de la famille, mais plusieurs ont noté les difficultés de la mise en œuvre de cette obligation.
430. Dans certain cas, la limitation dans le temps du statut de PPE (*cf.* R.12) affecte l'efficacité des mesures spécifiques. Un nombre important d'IF, en particulier les IF appartenant à de grands groupes étrangers et des PSAV ont indiqué continuer à considérer le client comme une PPE un an après que celui-ci ait quitté ses fonctions ou du moins lui assigner une notation de risque plus élevé impliquant d'autres types de mesures renforcées, mais non équivalentes aux mesures spécifiques prévues par le GAFI. Un nombre limité d'IF s'en tient aux dispositions réglementaires qui ne prévoient pas de mesures spécifiques pour les PPE au-delà du délai d'un an à compter de la fin de son mandat.

EPNFD

431. Sauf les domiciliataires, les EPNFD connaissent bien les exigences légales en ce qui concerne l'application de mesures renforcées pour les PPE et leurs associés/membres de la famille, mais la rigueur des diligences est parfois superficielle. Plusieurs ont indiqué rencontrer des difficultés dans l'identification des membres de la famille et des associés et manquer d'outils et d'orientation de la part du régulateur pour se conformer aux exigences légales. Les associations professionnelles de l'immobilier indiquent que les petites et moyennes entreprises rencontrent de réelles difficultés pour identifier les PPE.
432. Souvent, la détection des PPE ne fait pas l'objet de recherches particulières et le professionnel se limite à la simple déclaration du client ou à sa propre connaissance (*avocat(es)*) à moins que des soupçons spécifiques poussent à une vigilance renforcée (*casinos*). Les organismes de plus grande taille utilisent souvent des bases de données privées, en combinaison avec des listes nationales ou autres outils de recherche pour mettre en place des mesures spécifiques lorsqu'un PPE est détecté (*agents immobiliers, experts comptables*), alors que les organismes de plus petite taille se reposent principalement sur la déclaration du client. En sus de leurs propres diligences, les avocats comptent principalement sur la vigilance exercée par les CARPA, limitée au maniement des fonds. Seuls les *notaires* ont indiqué maintenir une vigilance renforcée au cas par cas un an après que le client ait quitté ses fonctions de PPE. Les *domiciliataires* ne semblent pas mettre en place de mesures spécifiques pour identifier les PPE.

Correspondance bancaire

Institutions financières (EC, EP, EME, EI)

433. La plupart de l'activité de correspondance bancaire (CB) en France est conduite par les grands groupes financiers, dont environ 10%, avec des IF situées dans des pays classés à risque élevé par l'ACPR. Une trentaine d'autres IF exerce aussi cette activité. La grande majorité sont des filiales de banques étrangères exerçant des activités de correspondant avec leur région d'origine, dont un nombre significatif avec des entités du même groupe.

- 5
434. Les mesures de vigilance concernant la CB semblent bien établies. L'ACPR a visé comme priorité pour 2019 la thématique de la CB et a ainsi conduit des entretiens de surveillance rapproché avec les 7 grands groupes et envoyé un questionnaire à une vingtaine d'autres banques offrant des services de CB. La revue a révélé qu'en générale les IF avaient tous des procédures de connaissance de leurs correspondants et utilisaient, pour les correspondants intra- et hors-UE/EEE, le questionnaire « Wolfsberg ». Certains grands groupes et IF de plus petite taille n'avaient pas établis de conventions écrites régissant la relation de CB. Tous les grands groupes interdisent les comptes de passage, mais un petit nombre d'IF de plus petite taille les permettent. Toutes les IF interrogées dans le cadre de la revue thématique ont indiqué contrôler le dispositif LBC/FT du correspondant bancaire et maintenir la connaissance des donneurs d'ordre des transactions pour chacun des flux. Certains ont des critères d'alertes ou des scénarii spécifiques sur les flux des clients des correspondants bancaires.
435. La législation française n'exige pas que les IF appliquent des mesures spécifiques aux relations de CB intra-UE/EEE. Toutefois, plusieurs IF rencontrées, qui représentent environ 80% des relations de CB avec des pays de l'EEE, ont indiqué appliquer les mêmes mesures basées sur les risques pour toutes leurs CB.

Nouvelles technologies

Institutions financières et PSAV

436. En ce qui concerne l'introduction de nouveaux produits ou services innovantes, les entités rencontrées ont indiqué l'existence de comités habilités à analyser les risques de BC/FT y relatives avant leur lancement. Avec la crise sanitaire liée au COVID-19, la France a connu une hausse assez rapide dans l'utilisation des services en ligne, et par conséquent les risques associés avec l'entrée en relation à distance. Les IF reconnaissent les risques élevés, y compris en ce qui concerne l'usurpation d'identité et ont indiqué avoir mis en œuvre des mesures de vigilances spécifiques à cet égard. Les PSAV ont démontré apporter grande importance à l'analyse des risques liés aux nouveaux produits et nouvelles technologies, en particulier dans un souci de maintenir l'intégrité et le professionnalisme de leurs opérations et la perception de risques attachée aux secteurs.

EPNFD

437. Peu de EPNFD appliquent des mesures renforcées ou spécifiques pour les nouvelles technologies. Cependant, lors de la visite sur place, il a été noté une certaine vigilance en ce qui concerne les actifs virtuels. En effet, le groupe de casinos rencontré a interdit l'utilisation d'actifs virtuels au sein de son établissement et l'Ordre des experts comptables interrogé a mis en place un groupe de travail spécifique afin d'étudier les PSAV comme nouvelle structure sociétale et les risques BC/FT spécifiques lors de la conclusion de contrats d'expertise comptable avec ces nouvelles formes de sociétés. En ce qui concerne les casinos, le SCCJ délivre une autorisation avant le déploiement d'une nouvelle technologie en tenant compte du risque de BC/FT.

Virements électroniques

Institutions financières

438. Toutes les IF rencontrées qui offrent des virements électroniques ont confirmé avoir des outils en place pour s'assurer que tous les détails requis concernant le donneur d'ordre et le bénéficiaire sont complets et accompagnent le virement. Dans les cas où des informations sont manquantes, les IF vont rechercher l'information avant de procéder.
439. Les IF rencontrées indiquent disposer de systèmes pour détecter les transactions atypiques qui tiennent compte du profil de risque du client, du bénéficiaire et de la localisation. L'ACPR a sanctionné plusieurs organismes pour des manquements concernant les virements électroniques.

PSAV

440. Les PSAV rencontrés connaissent leurs obligations concernant les règles de virement d'actifs virtuels et indiquent avoir mis en place les mesures nécessaires pour les mettre en œuvre. Ils ont noté que l'accompagnement des informations sur le donneur d'ordre et le bénéficiaire avec le virement, dites « Travel Rule », posent un défi technologique et les clarifications des autorités nationales et européennes sont attendues.

Sanctions financières ciblées

Institutions financières et PSAV

441. La grande majorité des IF interrogées a indiqué qu'elle utilise des outils de criblage commerciaux qui sont généralement mis à jour quotidiennement pour détecter les clients visés par des mesures de gel des avoirs. Cette mise à jour est majoritairement réalisée au plus tard à la clôture de la journée et le criblage de la base de données-client est lancé le soir même. Toutes les IF ont aussi indiqué croiser le nom du client occasionnel avec une liste commerciale de gel des avoirs. Certaines ont leur base de données directement interconnectées avec le registre national de gels des avoirs.
442. La majorité des IF a indiqué être généralement en mesure de geler les comptes en 24 heures, certaines en 48 heures, dû notamment au délai entre la mise à jour de leur liste commerciale et le lancement du criblage. Pour les PSAV, les délais semblent plus courts avec le lancement du criblage dans les deux heures suivant la notification par le DGT. La majorité des IF et des PSAV a indiqué que les comptes sont immédiatement gelés afin de permettre le traitement de l'alerte. Les IF et les PSAV connaissent la nécessité d'aviser la DGT aussitôt qu'elles ont identifié un de leurs clients concernés par une SFC et peuvent aussi consulter le DGT pour confirmer les homonymes. Par ailleurs, la plupart des IF interrogées disposait d'un processus systématique de déclaration à la DGT permettant de remonter l'information le jour même ou, pour les PSAV, en quelques heures.
443. Par ailleurs, pour la majorité des IF, la non mise à disposition aux personnes ciblées par des sanctions de fonds et de biens semblait correspondre à une mesure indissociablement liée au mécanisme de gel des fonds dans sa mise en œuvre. Les IF n'ont pas démontré l'adoption de politiques ou de procédures ou d'outils permettant de surveiller toute transaction qui peut être liée indirectement à une personne ou entités ciblées ou faites à leur instruction. Ainsi, elles se limitent essentiellement au criblage des listes.

EPNFD

444. La majorité des EPNFD semble connaître leurs obligations liées aux SFC et les enjeux associés. Certaines EPNFD mettent en place un filtrage systématique via des logiciels spécialisés. Notamment, certaines professions auto-régulées (notaires, avocats) ont mis à disposition pour tous les professionnels des outils de filtrage afin de se conformer systématiquement aux obligations de vigilances. La vigilance des CARPA en ce qui concerne les managements de fonds des avocats, permet aussi un filtrage supplémentaire. Le casino rencontré a également indiqué filtrer chaque client entrant dans le casino contre les listes de gel. Les agents immobiliers semblent contrôler manuellement la présence de leur client sur les listes nationales de gel des avoirs. Pour les sociétés de domiciliation, les défis importants de mise en œuvre des mesures d'identification des clients affectent leur capacité à se conformer avec les mesures de SFC.
445. D'autres EPNFD cependant, ne semblent pas mettre en place de mesures spécifiques systématiques afin de filtrer leurs clients sur les listes de gel, bien qu'elles aient connaissance des outils à disposition. Ainsi les experts comptables et commissaires aux comptes ont indiqué par exemple ne vérifier la présence potentielle de leurs clients sur les listes, seulement en cas de doute. C'est également le cas des NM3P qui, pour une grande majorité de ceux exerçant dans la vente au détail, ne mettent généralement pas en œuvre des mesures spécifiques pour s'assurer que leurs obligations en matière de SFC soient remplies de manière satisfaisante. Comme pour les IF, la notion de non mise à disposition de manière indirecte ou sur l'instruction d'une personne ou entité désignée, ne semble pas comprise par la majorité des EPNFD.

Les pays présentant un risque plus élevé identifiés par le GAFI

Institutions financières et PSAV

446. Toutes les IF et PSAV rencontrés avaient connaissance de la liste des pays à risque plus élevé publiée par le GAFI, ainsi que d'autres sources d'informations renseignant sur les risques relatifs à certains pays. La plupart des IF et toutes les PSAV utilisent des listes commerciales qu'ils complètent selon leur appréciation du niveau de risque. Les IF qui relèvent de groupes financiers, dupliquent dans la majorité des cas, les listes retenues au niveau de la société-mère et dans certains cas s'interdisent toute transaction faisant intervenir certains pays. La majorité des IF applique des mesures de vigilance renforcées et proportionnées aux risques que présentent le type de clientèle ou/et les produits en lien avec les pays concernés.

EPNFD

447. La quasi-totalité des EPNFD rencontrées lors de la visite sur place a mentionné les listes de pays à risque du GAFI et a indiqué porter une vigilance particulière lorsqu'un lien avec l'un des pays mentionnés sur la liste du GAFI est détecté lors de l'établissement d'une relation client ou pendant la relation-client.

Respect des obligations de déclaration en cas de suspicion; prévention du « tipping-off »

Institutions financières

448. Toutes les IF rencontrées disposent d'outils/systèmes de vigilance continue, plus ou moins complexes selon leur taille, permettant d'identifier les transactions ou les fonds qui pourraient faire l'objet de soupçon de BC/FT. En parallèle, plusieurs IF s'appuient également sur la vigilance de leur personnel et leur connaissance des clients pour identifier les opérations suspectes ainsi que la tentative de les exécuter. Les alertes automatiques ou manuelles générées font l'objet d'un examen renforcé afin de confirmer, ou non, le soupçon et alimenter le dossier envoyé à TRACFIN.
449. Généralement, le déclarant TRACFIN a la responsabilité d'établir si l'alerte relevée devrait faire l'objet d'une déclaration à TRACFIN. Toutefois, certaines IF rencontrées ont indiqué que la décision finale relevait de la haute direction, plutôt que du déclarant TRACFIN. Cette procédure va à l'encontre de l'exigence de garantir que l'envoi d'une DOS relève exclusivement de l'appréciation du soupçon, plutôt que sur d'autres considérations (p. ex. nature commerciale, importance du client pour l'entité assujettie) et augmente le risque de divulgation des DS.

Tableau 5.1. Nombre de déclarations de soupçons transmises à TRACFIN par année⁸¹

	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2019-2020	Évolution 2016-2020
Professions financières	58517	64044	71605	89574	105473	18%	80%
Professions non-financières	3742	4617	4711	6157	6198	1%	66%
Total	62259	68661	76316	95731	111671	16%	80%

450. L'activité déclarative de tous les secteurs a progressé (80% entre 2016 et 2020) avec une part prépondérante pour le secteur financier (94% des DOS depuis 2016 – voir tableau 5.1). D'une manière générale, le secteur des EC est celui qui a la pratique déclarative la plus soutenue comparativement aux autres IF. Le sous-secteur des banques en ligne a d'ailleurs progressé au-dessus de la moyenne du secteur des EC avec une progression de 45% (sur 10% pour le secteur des EC) et a permis la détection précoce des nouvelles typologies. Le nombre de DOS des EP a aussi fortement progressé et a été le récipiendaire de 20% des droits de communication par TRACFIN. Ce qui atteste de l'intérêt pour les informations dont ce secteur dispose. La progression exponentielle de la pratique déclarative des EME paraît découler de la récente création de ce secteur. L'activité déclarative du secteur de l'assurance est aussi en progression (+43%) malgré un léger repli en 2020 dû à la crise COVID. Entre 2016 et 2019, le secteur du *change manuel* enregistre une baisse importante des DOS de 35 % qui peut être expliquée par une baisse générale de l'activité du secteur, amplifiée par la crise sanitaire liée au COVID-19. L'activité des SGP et des CIF a enregistré une hausse de ses signalements à TRACFIN de 122 % et 166% respectivement sur les 5 dernières années. Toutefois, un nombre limité de SGP (9.4%) ont procédé à des déclarations en 2019. Les détails par secteur se trouvent au tableau 5.2.

⁸¹ Ces données incluent les DOS reçues des assujettis en OM.

451. L'activité déclarative en OM a aussi progressé, passant de 2 505 à 5 843 DOS (+133.25%) entre 2016 et 2020. Certains secteurs ont progressé plus rapidement que la moyenne française, notamment les EC et EP, tandis que pour d'autres secteurs la pratique déclarative est plus récente. Néanmoins, l'activité déclarative a été plus dynamique au cours des deux dernières années ce qui semble correspondre à la prise de maturité des secteurs et aux efforts de sensibilisation des autorités. D'ailleurs, la proportion de DOS en provenance d'OM sur le total des DOS reçues (5.5% en 2020) semblent cohérente avec les indicateurs économiques (2.49% du PIB français) et démographiques (4.07% de la population française)⁸².

5

Tableau 5.2. Nombre de déclarations de soupçons transmises à TRACFIN par type d'IF par année⁸³

	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2016-2020
EC	46 901	46 882	50 756	56 203	61 557	+31%
EP	5 110	8 603	12 073	21 912	31 271	+512%
Compagnies d'assurance	3 200	4 939	5 409	4 794	4 564	+43%
Changeurs manuels	2 255	1 810	1 379	1 468	799	-65%
EME	36	178	507	2 020	3 683	+10 131%
Mutuelle et institutions de prévoyance	213	241	346	394	424	+99%
IOBSP	0	209	120	150	29	NA
Courtiers en assurances	107	103	108	144	105	-2%
SGP	60	63	91	93	133	+122%
EI	120	62	90	151	132	+10%
IFP	6	23	72	1 751	2 106	+ 35 000%
CIF	32	57	56	37	85	+ 166%
PSAV	0	13	20	37	87	NA
CIP	0	0	1	3	12	NA

452. En général, pendant les cinq dernières années le nombre de DOS impliquant le FT à travers le secteur financier est en hausse. Pour les EME et les IFP, les DOS FT représente un quart et la moitié respectivement de leur déclaration, ce qui reflète le risque particulier auquel sont exposés ces secteurs. Pendant les cinq dernières années les EP ont soumis de plus en plus de DOS impliquant le FT, mais la proportion du montant total de soumissions reste néanmoins basse (5% en 2020).

453. Selon TRACFIN, la qualité des DOS est globalement satisfaisante, mais elle continue à recevoir toujours trop de DOS, sans, ou avec peu, d'information ce qui les rendent inexploitable. TRACFIN a aussi noté la nécessité pour les assujettis de porter une attention particulière aux montages juridiques et aux personnes morales qui peuvent servir à masquer l'origine illicite de flux financiers.

⁸² Voir matérialité de l'OM au Chapitre 1, encadré 1.1.

⁸³ Ces données incluent les DOS reçues des assujettis en OM.

454. Concernant les délais moyens entre l'identification d'une transaction douteuse et la soumission d'une DOS à TRACFIN, les délais sont passés de 97 jours en 2016 à 60 en 2019 (27 jours pour le FT en 2019) pour les IF relevant de l'ACPR (*cf.* RI. 6). Des délais importants ont été mentionnés par les grandes banques rencontrées, insinuant des processus inutilement complexes pour l'investigation et la considération des transactions suspectes. Malgré avoir noté une réduction des délais dans les dernière années, TRACFIN note que ces délais pourraient continuer à s'améliorer avec un effort de rationalisation des procédures internes des assujettis.
455. Les IF rencontrées ont confirmé que leur formation LBC/FT implique dans une certaine mesure les obligations en matière de non-divulgaration d'une déclaration d'opération suspecte, dite "tipping-off". Toutes les IF interrogées ont démontré une compréhension raisonnable de la mise en œuvre opérationnelle de la non-divulgaration. À cet égard, elles ont indiqué accorder une attention particulière à la forme et aux canaux de communication en cas de suspicion du client sur une éventuelle surveillance de ses transactions. Aucune entité ou autorité de contrôle n'a évoqué une circonstance ayant impliquée une divulgation non-autorisé.

PSAV

456. Le secteur des PSAV est toujours naissant avec peu d'acteurs agréés. Nonobstant, les efforts mis en œuvre par les PSAV et les activités de sensibilisation des autorités de contrôle et de TRACFIN ont permis d'établir une pratique déclarative conséquente pour le secteur. Avant même d'être assujettis, les PSAV transmettaient des déclarations à TRACFIN. Bien que la totalité des déclarations soumises soient modeste, la hausse en activité déclarative se démontre comme suit :

Tableau 5.3. Nombres de DOS transmises par les PSAV

Année	2017	2018	2019	2020	Total
DS – BC	13	20	36	85	154
DS – FT	0	0	1	2	3
Total	13	20	37	87	157

EPNFD

457. De nombreuses disparités s'observent dans l'activité déclarative des EPNFD, bien que de manière générale, la tendance de l'activité déclarative soit à la hausse. L'année 2020 a vu une baisse de l'activité déclarative pour certaines professions, s'expliquant en partie par une baisse de l'activité en raison de la crise COVID-19, Cette activité déclarative est ensuite généralement répartie à la hausse.
458. En ce qui concerne les professions du chiffre et du droit, de grandes disparités s'observent dans la dynamique de l'activité déclarative bien qu'une tendance à la hausse s'observe au sein de presque toutes les professions. Les notaires (1546 DOS en 2020) et les administrateurs et mandataires judiciaires (1098 DOS en 2020) sont les professions déclarant le plus. Les avocats sont la seule profession autorégulée qui ne déclare quasiment pas avec seulement 16 DOS en 2020, dont la majorité effectuée par les CARPA, du fait de leur récent assujettissement. En 2018, seulement 1 DOS a été effectuée. L'activité déclarative des Commissaires aux comptes a globalement baissé de 14% tandis que celle des Experts-Comptables reste globalement faible par rapport à la taille du secteur.


- 
- 5
459. Il a aussi été constaté que le délai de transmission des DOS par les *professions du chiffre et du droit* à TRACFIN est anormalement long, pouvant aller de 2 à 6 mois, ce qui semble en partie s'expliquer par la longueur de l'enquête réalisée en amont, afin de « confirmer » le soupçon. Certains professionnels ont affirmé financer eux même des enquêtes afin de confirmer le bien-fondé d'une DS.
 460. Les *agents immobiliers* et les *domiciliataires* ont une activité déclarative anormalement basse. Bien que l'activité déclarative des *agents immobiliers* soit en hausse depuis 2016, elle reste relativement faible au regard de la taille du secteur, ce qui a été noté à plusieurs reprises par TRACFIN et contribue à maintenir un risque élevé d'utilisation du secteur de l'immobilier comme vecteur de BC. Le nombre de DOS transmis par les *domiciliataires*, bien qu'en augmentation reste extrêmement faible (9 en 2016 contre 25 en 2020). En outre, la majorité des DOS transmises viennent d'un même opérateur. Bien que le faible nombre de DOS puisse s'expliquer par l'absence d'activité transactionnelle chez les domiciliataires, cela n'est pas suffisant aux yeux de TRACFIN pour justifier le faible nombre de déclarations de soupçon transmises chaque année par les domiciliataires. De plus, à plusieurs reprises, TRACFIN a commenté dans ses rapports annuels la nécessité d'améliorer la qualité des DOS soumises par ces secteurs.
 461. *Casinos* et des *opérateurs de jeux en ligne* est à la hausse, avec cependant une faible baisse en 2020 pour les casinos due à la crise sanitaire liée au COVID-19. L'ANJ affirme elle-même effectuer des contrôles sur les comptes joueurs, et ainsi elle-même effectuer, à titre exceptionnel, des DOS lorsque l'opérateur a failli à ses obligations.
 462. En OM, la pratique déclarative (+38% entre 2016 et 2020) a aussi progressé mais dans des proportions beaucoup plus modestes qu'en métropole, en particulier pour certaines professions où le nombre de DOS stagne (notaires entre 41 et 58 DOS par an depuis 2016 ; agents immobiliers entre 2 et 5 DOS par an *depuis* 2016) ou est marginal (avocats avec une DOS en 2020). Nonobstant, la proportion de DOS en provenance des EPNFD situées en OM était de 3% du total des DOS pour le secteur des EPNFD en 2020. Cette proportion qui semble rejoindre la matérialité du secteur dans la même mesure que la pratique déclaration des IF en OM (*cf.* para 410).

Tableau 5.4. Nombre de déclarations de soupçons transmises à TRACFIN par type d'EPNFD par année⁸⁴

	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2016-2020
Notaires	1 044	1 401	1 474	1 816	1 546	+48%
Agents immobiliers	84	178	274	377	271	+223%
Avocats	4	0	1	12	16	+300%
Sociétés de domiciliation	9	31	22	23	25	+178%
Experts-comptables	442	513	466	507	516	+17%
Commissaires aux comptes	132	152	124	96	113	-14%
Casinos	601	929	949	1 270	1 017	+69%
Opérateurs de jeux en ligne	20	38	99	223	374	+1 526%
Cercles, jeux de hasard, pronostics sportifs ou hippiques	272	259	263	346	346	+27%
Marchands de biens précieux, d'art, grande valeur ⁸⁵	15	8	16	10	22	+47%
Administrateurs de justice et mandataires judiciaires	995	932	862	1 272	1 098	+10%
Commissaires-priseurs, sociétés de vente	51	67	40	72	69	+35%
Huissiers	73	109	121	134	65	-11%
<i>Total professions non financières</i>	<i>3 742</i>	<i>4 617</i>	<i>4 711</i>	<i>6 158</i>	<i>5 478</i>	<i>+66%</i>

Mise en œuvre de contrôles internes et de procédures afin d'assurer le respect des obligations de LBC/FT ; obstacles légaux ou réglementaires

Institutions financières

463. En générale les IF rencontrées par les évaluateurs ont mis en place des mécanismes de contrôle interne. Les procédures sont revues régulièrement, y compris suite à des changements réglementaires ou à la publication d'une sanction par l'ACPR. Toutes les modifications des procédures LBC/FT sont partagées avec le personnel, généralement par le biais d'un courriel ou par un intranet. Les plus grandes IF ont mis en place trois lignes de défense avec un engagement à haut niveau à qui les fonctions d'audit indépendant se rapportent. L'analyse des QLB des IF sous la supervision de l'ACPR montre une conformité soutenue pour la majorité des aspects relevant du contrôle interne ainsi que la correction des insuffisances relevées concernant la formation du personnel. Pour certaines IF de petite taille, tels que les SGP, les procédures sont moins formalisées ou précises. Les contrôles des tiers ou des prestataires en cas d'externalisation étaient toutefois largement insuffisants en 2017, mais le taux de conformité s'est nettement amélioré au cours des dernières années.

⁸⁴ Ces données incluent les DOS reçues des assujettis en OM.

⁸⁵ Cette catégorie inclue les NM3P

464. Pour les groupes financiers, la revue thématique (portant sur les contrôles réalisés entre 2016-2018) du pilotage consolidé du dispositif LBC/FT des groupes bancaires et assurantiels a souligné plusieurs zones de fragilité concernant le contrôle interne. Ces insuffisances comprenaient notamment : des faiblesses au niveau de la déclinaison dans certaines implantations à l'étranger des normes groupes à l'égard des mesures de vigilance et de l'articulation insuffisante des dispositifs de contrôle interne avec le pilotage du dispositif de LBC/FT. Ces manquements étaient également marqués par : une prépondérance de dépendance au seul contrôle périodique pour évaluer la qualité des dispositifs de LCB/FT des entités locales, une hétérogénéité et qualité inégale de contrôles exercés au sein des entités locales ainsi que des insuffisances dans le suivi de la mise en œuvre des recommandations émises par le contrôle périodique. L'ACPR a procédé au suivi de la remédiation de ces lacunes et une sanction a notamment été imposée.

PSAV

465. Les PSAV mettent en place des dispositifs de contrôle interne qui continuent à évoluer selon le développement des activités des prestataires et un contrôle indépendant – notamment pour certains assurés par un cabinet de conseil externe. Malgré la taille souvent réduite des PSAV, ceux rencontrés disposaient d'une équipe de contrôle permanent avec un personnel conséquent par rapport à la taille de l'entreprise.

EPNFD

466. À l'exception des agents immobiliers, des domiciliataires et des opérateurs de jeux en ligne, la majorité des EPNFD de moyenne ou grande taille ont des procédures écrites LBC/FT, mises à jour régulièrement ainsi que des procédures de contrôle internes. Les grands groupes de *casinos* et les grands *cabinets d'expertise comptables* ont généralement mis en place des procédures au niveau du groupe, ainsi que des procédures d'audit interne avec une certaine indépendance organisationnelle. En cas de manquements observés, certains entreprennent des mesures de formations thématiques supplémentaires à l'égard des employés concernés. Cependant, la DGCCRF indique ainsi que la majorité des *agences immobilières et domiciliataires* contrôlés ne réalisent pas de contrôles internes et disposent rarement de procédures écrites formalisées. La DGCCRF fait également état d'une vraie réticence chez une partie des professionnels de l'immobilier pour mettre en place des procédures internes LBC/FT. L'ANJ indique également que certains *opérateurs de jeux en ligne* avaient « peu implémenté » de dispositif de contrôle interne jusqu'à récemment, souvent du fait de la faible taille de l'entreprise, ou de son organisation interne.

Conclusions sur le RI 4

La majorité des IF a pris des mesures adéquates pour se conformer à leurs obligations LBC/FT, de manière efficace et plus récemment sur les contrôles internes des grands groupes financiers. Néanmoins, les EP, EME et les changeurs manuels continuent à éprouver des difficultés dans l'identification et la vérification de l'identité des clients, y compris dans le cadre de l'entrée en relation à distance pour les EP et les EME. Les notaires et les avocats ont mis en œuvre un certain nombre de mesures en accord avec les risques auxquels ils sont exposés, toutefois celles-ci sont encore récentes et ne permettent pas ainsi d'en apprécier encore la pleine efficacité. Le manque de mesures prises par les agents immobiliers reste préoccupant au vue des risques auxquels ce secteur est exposé. De plus, les lacunes réglementaires et de mise en œuvre relatives aux BE et aux PPE créent des vulnérabilités importantes qui affectent tous les secteurs (IF et EPNFD). Finalement, l'activité déclarative de la majorité des secteurs (sauf les agents immobiliers et les sociétés de domiciliation) a largement progressé au cours des dernières années, mais des efforts supplémentaires sont nécessaires pour raccourcir les délais de transmission.

La France est notée comme ayant un niveau d'efficacité modéré pour le RI4.

Chapitre 6. CONTRÔLE

Conclusions principales et recommandations

Conclusions principales

Institutions financières

- a) La robustesse des contrôles d'honorabilité et probité entrepris par l'ACPR et l'AMF lors de l'agrément et des changements subséquents est limitée du fait qu'elle ne couvre pas tous les postes de direction et les BE qui pourraient exercer un contrôle autre que par la détention du capital et des droits de vote. L'absence d'autorisation préalable pour les changements à certains postes et la vérification limitée de toutes les demandes de modification créent ainsi une vulnérabilité partiellement atténuée par des contrôles à posteriori. Toutefois, le pouvoir de révocation qui pourrait en découler n'a jamais été utilisé.
- b) La connaissance du risque BC/FT des autorités de supervision a commencé à se formaliser en 2016 avec les travaux menant à l'ANR et ASR et s'est matérialisée avec l'adoption de ces dernières en 2019 et 2020. Cette connaissance est actualisée par des échanges réguliers avec les autres autorités compétentes.
- c) L'approche par les risques de l'ACPR passait essentiellement par des considérations prudentielles jusqu'à 2018. Depuis la mise en place d'une méthodologie et d'outils permettant un profilage des IF basé sur les risques inhérents et les résultats des contrôles sur pièces et sur place, la stratégie et les programmes de supervision sont bien informés sur la base des risques BC/FT. Toutefois, la considération des risques des IF françaises implantées à l'étranger ne paraît pas suffisamment informée.
- d) L'intensité et la fréquence des contrôles sur pièces de l'ACPR s'appuient sur une approche basée sur les risques bien informée. La fréquence des contrôles sur place est informée par une approche basée sur les risques mais n'a toutefois pas permis de couvrir l'ensemble des IF à risques sur cinq ans. L'intensité des contrôles ne semblent pas suffisamment basée sur les risques ce qui semble créer des défis au niveau de la disponibilité des ressources pour compléter davantage de contrôles.
- e) Pour l'AMF, la formalisation de l'approche par les risques en matière de BC/FT est plus récente (octobre 2020). Son implémentation effective a été amorcée par l'administration des premiers questionnaires LBC/FT en 2019 au SGP, mais la fréquence demeure insuffisante pour l'instant. Pour les CIF, l'approche par les risques de l'AMF est trop récente pour en tirer des conclusions et n'a pas été adopté par les associations professionnelles à qui la charge de la supervision a été en partie déléguée.
- f) Les autorités disposent d'une large gamme de sanctions. L'ACPR utilise les demandes de mesures correctives, sous la menace de sanctions disciplinaires, afin d'améliorer rapidement les dispositifs des IF et utilise les sanctions pour les manquements plus structurels. Pour l'AMF, les mesures d'accompagnement, sans visée répressive sont privilégiées, aux sanctions disciplinaires. La publication nominative des sanctions renforce l'aspect dissuasif des sanctions.

- g) L'impact des actions de contrôle de l'ACPR et l'AMF sur le niveau de conformité est illustré par des améliorations sensibles des points sur lesquels elles ont porté leur attention, tels que les dispositifs LBC/FT, le contrôle interne LBC/FT des groupes internationaux et l'augmentation du nombre et de la qualité des DOS.
- h) La promotion d'une bonne compréhension par les IF de leurs obligations en matière de LBC/FT est assurée de manière satisfaisante par l'ACPR et l'AMF à travers divers canaux de publication, y compris lors de séminaires et de rencontres annuelles.

Prestataires de Services sur Actifs Virtuels (PSAV)

- i) Les autorités ont une bonne compréhension du secteur. Le protocole d'enregistrement continue de s'affiner conjointement avec les assujettis. La détermination de l'approche par les risques est en cours de développement, notamment sur la base des informations reçues lors de l'enregistrement. Même si quelques contrôles déjà été menés depuis décembre 2020, le secteur est trop récent pour entièrement mesurer l'efficacité de l'approche de supervision.

Entreprises et professions non financières désignées (EPNFD)

- j) Toutes les EPNFD (sauf les NM3P) sont soumises à des procédures d'accès à la profession. Ces procédures incluent dans tous les cas un contrôle de l'honorabilité et de la probité du professionnel, ainsi qu'un contrôle du BE pour certaines EPNFD. La revue de l'honorabilité après le contrôle initial n'est pas systématique pour toutes les EPNFD et se limite parfois aux signalements d'événements particuliers.
- k) La compréhension des risques des autorités de contrôle s'est développée suite aux travaux de l'ANR de 2016 à 2019 et s'est matérialisée par l'élaboration d'ASR par chaque autorité de contrôle. Cependant le niveau de compréhension des risques reste inégal et doit encore être approfondi. De même les ASR produites sont de qualité variable et certaines manquent de granularité (notaires, agents immobilier, domiciliaires, experts comptables).
- l) La mise en œuvre de contrôles LBC/FT basés sur les risques est encore récente pour la plupart des autorités de contrôle. Pour les secteurs autorégulés, malgré la fréquence des contrôles, l'intensité n'est pas toujours en ligne avec les risques. Le nombre de contrôles et les ressources dédiées à la supervision du secteur des agents immobiliers restent insuffisants au vue de l'importance du secteur.
- m) Les professions auto-régulées du chiffre et du droit appliquent peu de sanctions et privilégient une approche pédagogique. L'application de sanctions pécuniaires est inexistante, au profit des sanctions disciplinaires qui sont le plus souvent appliquées pour les manquements les plus graves.
- n) La CNS dispose d'un large éventail de sanctions. Toutefois, elle fait rarement usage de la levée d'anonymat dans la publication des sanctions et les sanctions pécuniaires et disciplinaires appliquées ne sont pas dissuasives. Le calcul du montant des sanctions pécuniaires considère davantage la conséquence financière sur le professionnel que la gravité du manquement constaté. Les délais de transmission des dossiers par les autorités de supervision à la CNS sont souvent très long, ce qui affecte la mise en œuvre efficace des sanctions.

- o) Le manque de remontées statistiques et la nature récente des activités de contrôles basées sur les risques empêchent de mesurer pleinement l'impact des mesures en place sur le taux de conformité. Toutefois, les nombreuses activités de sensibilisation organisées par les autorités de contrôle ont contribué à la prise de conscience des obligations de LBC/FT. Malgré tout, la portée de ces activités pour certaines professions reste à parfaire afin de toucher l'ensemble du secteur (agents immobiliers et domiciliaires).

Recommandations

La France devrait :

Institutions financières

- a) Enrichir les procédures d'agrément et de contrôle de l'honorabilité de l'ACPR et de l'AMF afin de s'assurer que les exigences mises en œuvre couvrent tous les postes de direction et que la notion de BE soit clarifiée. L'ACPR et l'AMF devraient réviser leurs approches afin de s'assurer que toutes les demandes de modification soient vérifiées avant toute prise de fonction.
- b) Prévoir une meilleure modulation sur la base des risques de l'intensité des contrôles sur place de l'ACPR afin de dégager les ressources nécessaires pour contrôler toutes les IF à plus haut risques sur une période de temps plus courte.
- c) S'assurer que l'ACPR demande plus systématiquement les évaluations des implantations étrangères des IF françaises réalisées par les autorités locales afin de les prendre en compte dans l'évaluation du profil de risque du groupe sur base consolidée et prenne les mesures appropriées en fonction des risques identifiés.
- d) Continuer à formaliser l'approche par les risques de l'AMF, notamment en prévoyant son extension à la totalité des CIF et en s'assurant que la fréquence des contrôles des SGP et CIF soit en phase avec les risques. En parallèle, elle devrait faire évoluer son outil de notation du profil de risque pour assurer un traitement efficace de toutes les sources d'information, notamment des contrôles sur pièces et sur place.
- e) S'assurer que la déclinaison des priorités de supervision de l'AMF soit appliquée à un niveau équivalent par les associations professionnelles des CIF. À cet effet, l'AMF devrait notamment revoir le plan de contrôle sur place de ces associations, s'assurer que l'approche par les risques soit adoptée et établir un programme de contrôles de ces associations sur ces aspects.
- f) Mettre en œuvre des mesures visant à réduire les délais entre la clôture d'une mission de contrôle sur place et la décision de sanction afin de renforcer l'efficacité du régime disciplinaire de l'ACPR et de l'AMF. La stratégie de sanctions de l'AMF devrait aussi être révisée pour faire un meilleur usage des outils de sanctions disciplinaires dont elle dispose.

Prestataires de services en actifs virtuels

- g) Continuer les efforts de développement du cadre d'agrément et de contrôle du secteur par l'ACPR et l'AMF et s'assurer de demeurer à l'affût des risques émergents.

Entreprises et professions non financières désignées

- h) S'assurer que le contrôle d'accès aux professions non financières s'étend à tous les BE au sein des personnes morales et revoir régulièrement la probité et l'honorabilité des professionnels et entreprises.
- i) S'assurer que la DGCCRF, le CSN et le CSOEC procèdent à une analyse plus approfondie des risques spécifiques au sein de leurs secteurs et par types d'entités et échangent sur les secteurs d'activités communs. Le SCCJ devrait partager des informations non-confidentielles sur les risques avec le secteur.
- j) Formaliser les stratégies de contrôle basées sur les risques de la DGCCRF, le SCCJ et l'ANJ en établissant une méthodologie claire et précise. L'ensemble des autorités de contrôle des EPNFD devraient s'assurer que l'intensité et la fréquence des contrôles est en ligne avec les risques.
- k) Allouer plus de ressources à la DGCCRF afin de pouvoir mettre en œuvre suffisamment de contrôles, proportionnellement à la taille et aux risques du secteur de l'immobilier et de la domiciliation.
- l) S'assurer que les avocats mettent en œuvre des mesures spécifiques afin de garantir l'indépendance des contrôleurs.
- m) Simplifier la procédure de saisine de la CNS par les autorités compétentes afin de réduire les délais de mise en œuvre des sanctions.
- n) S'assurer que la CNS use plus fréquemment de son pouvoir de publication non-anonymisée des sanctions afin de les rendre plus dissuasives. De même, la CNS devrait revoir ses critères de proportionnalité afin de mieux prendre en compte la gravité des manquements dans la détermination du montant de l'amende.
- o) S'assurer que les professions autorégulées fassent usage de tout l'éventail de sanctions mises à disposition par le CMF lorsque des manquements LBC/FT sont constatés.
- p) S'assurer que les autorités de contrôle EPNFD mettent en place des mécanismes rigoureux de collecte de données, afin d'obtenir des statistiques leur permettant d'évaluer l'évolution du taux de conformité des assujettis, de mesurer l'impact des contrôles effectués et d'adapter les activités en conséquence.
- q) S'assurer que la DGCCRF mette en œuvre des mesures de communication et de sensibilisation à portée plus large afin d'atteindre l'ensemble du secteur de l'immobilier et de la domiciliation.
- r) Assurer une couverture de supervision LBC/FT pour les agents immobiliers et les sociétés de domiciliation ainsi que les experts-comptables dans les territoires où la DGCCRF et le CSOEC ne sont pas compétents et concrétiser le rôle du CSN comme

autorité de supervision pour le notariat dans le but de centraliser les différents échanges et données ainsi que d'amplifier l'efficacité du contrôle des notaires.

467. Le Résultat Immédiat pertinent pour ce chapitre est RI.3. Les recommandations pertinentes pour l'évaluation de l'efficacité dans le cadre de cette section sont R.14, 15,26-28, 34-35 et certains éléments de la R.1 et 40.

Résultat immédiat 3 (Contrôle)

468. L'équipe d'évaluation a pondéré la mise en œuvre des mesures préventives plus fortement pour les EC, EP et les notaires, relativement fortement pour les agents immobiliers, changeurs manuels, les EME, les avocat(e)s, et les PSAV, moyennement pour les sociétés de domiciliation, les casinos, le secteur des assurances, les entreprises d'investissement, les CIF, les SGP, les experts-comptables et les commissaires aux comptes, et faiblement pour les NM3P, IFP, CIP, les SF, les IOBPS et autres EPNFD. Les détails concernant la pondération de chaque secteur se trouvent à la section 1.4.3 du Chapitre 1.

Mise en œuvre de mesures empêchant les criminels et leurs complices de détenir ou de devenir les bénéficiaires effectifs d'une participation significative ou de contrôle d'IF ou d'EPNFD, ou d'y occuper un poste de direction

Institutions financières

469. Toutes les IF, en Métropole comme en OM, doivent recevoir l'autorisation de l'ACPR (ou BCE), l'AMF ou l'ORIAS avant d'entamer leurs activités. L'ACPR et l'AMF appliquent des processus généralement rigoureux et efficaces aux demandes d'agrément et disposent de plusieurs outils pour vérifier les informations fournies. Néanmoins, le cadre d'autorisation ne couvre pas tous les postes de direction et les BE et l'ACPR l'ACPR n'est pas en mesure de vérifier toutes les modifications au niveau des dirigeants ou de l'actionnariat avec la même rigueur.

Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution (ACPR)

470. La Direction des autorisations de l'ACPR (65 individus) est en charge du traitement des demandes d'agrément. Pour les EC, l'ACPR soumet son avis à la BCE qui délivre ensuite l'agrément. Les IF bénéficiant du passeport européen voulant établir une présence en France ou prester des services doivent faire une demande à leur propre autorité de contrôle qui informe ensuite l'ACPR. Tel que prévu par les principes de libre établissement ou libre prestation de services en UE/EEE, l'ACPR se fie au contrôle d'honorabilité des autorités étrangères. Elle échange des informations avec ces autorités, mais ne s'est jamais opposé à l'établissement d'une IF en provenance de l'UE/EEE.

471. Le mécanisme de vérification de l'honorabilité et de la probité ne vise pas tous les postes de direction ou les BE qui pourraient exercer un contrôle sur l'IF (cf. C.26.3). Par exemple, pour les EP et EME les contrôles d'honorabilité se limitent aux « dirigeants effectif désignés », un terme qui n'est pas clairement définie par la législation et varie selon le type de structure légale. D'ailleurs ce terme ne semble pas couvrir tous les postes de direction et exclut les membres du Conseil d'administration et les gestionnaires de haut niveau. Concernant les BE, la définition se réfère à l'actionnariat direct ou indirect au-dessus d'un certain seuil qui varie entre 10% et 25% du capital ou des droits de vote et à « l'influence notable » ou au « pouvoir effectif » liés à un opération sur le capital, mais qui n'inclut pas le contrôle par d'autres moyens que l'actionnariat direct ou indirect ou les droits de vote. Dans la pratique, l'ACPR a indiqué aller au-delà des requis législatifs, mais le périmètre des contrôles à géométrie variable demeurent imprécis.
472. Le contrôle en continue de l'honorabilité et de la probité des dirigeants et actionnaires est basé sur l'obligation de déclaration par les IF de tous changements. L'ACPR ne procède pas à un contrôle indépendant en continue de l'honorabilité des dirigeants ou actionnaires. D'ailleurs, l'autorisation préalable de l'ACPR n'est pas toujours requise, ce qui peut affecter l'efficacité de mécanismes en place. À titre d'exemple, en ce qui concerne les EC, SF et entreprises d'investissement, en cas de changement de personne ayant des fonctions clefs y compris les dirigeants, membres du conseil d'administration ou de surveillance, les assujettis sont tenus de notifier l'ACPR dans un délai de 15 jours ouvrés suite à la nomination. Par la suite, l'ACPR dispose de deux mois (un mois pour les EI) pour s'opposer.
473. Étant donné le nombre de requêtes reçues, l'ACPR n'est pas en mesure de procéder à la vérification de toutes les modifications au niveau des dirigeants ou de l'actionnariat avec la même rigueur. Ainsi, une approche par les risques a récemment informellement été mise en place pour analyser plus en profondeur les dossiers risqués. Passé le délai d'instruction prescrit – qui varie selon la nature de la requête – la demande est considérée approuvée par l'ACPR. Toutefois, l'ACPR possède les pouvoirs nécessaires pour retirer l'agrément ou exiger la destitution de certaines catégories de dirigeants lorsque ceux-ci ne remplissent plus les conditions d'honorabilité. Par contre, elle ne s'en est jamais prévaluée⁸⁶.
474. La procédure de vérification de l'honorabilité et de la probité paraît robuste mais a mené à peu de refus. L'ACPR vérifie non seulement le casier judiciaire directement auprès du Ministère de la Justice et/ou d'autorités étrangères, mais consulte aussi d'autres bases de données publiques ou privés⁸⁷ et vérifie l'origine des fonds. L'ACPR traite environ 5000 dossiers d'honorabilité chaque année. Entre 2017 et 2020⁹, 83 demandes ont été retirées. Dans plusieurs cas, la demande est retirée après un entretien avec le demandeur qui est informé d'un probable refus de l'ACPR. Étant donné le nombre moyen de dossiers traité par l'ACPR chaque année, le nombre de refus ou retrait de demandes entre 2017 et 2020 (86 au total) apparaît bas.

⁸⁶ Un cas a toutefois été initié en juillet 2021.

⁸⁷ Par exemple, l'ACPR consulte l'information relative à la révocation d'agrément, les rapports de contrôles sur place, les listes de PPE, les bases de données commerciales, le FNIG et la base des données centrale de l'EBA sur les sanctions administratives

Tableau 6.1. Nombres de demandes d'agrément et de modifications au niveau de la direction et de l'actionnariat reçues, traitées et refusées par l'ACPR entre 2017-2020

	Types de demande	Demandes reçues	Demandes traitées	Demandes refusées	Demandes retirées ⁸⁸
Secteur bancaire (EC, SF, entreprises d'investissement)	Agrément	87	84	0	3
	Modification	165	165	0	5
EP et agents d'EP	Agrément	8 738	8 403	2	55
	Modification	59	44	0	2
EME	Agrément	41	16	1	10
	Modification	16	16	0	0
Changeurs manuels	Agrément	58	47	0	7
	Modification	40	35	0	1
Assurances ⁸⁹	Agrément	86	86	0	0
	Modification	63	63	0	0
Total		9 353	8 959	3	83

Autorité des Marchés Financiers (AMF)

475. Pour les SGP, l'AMF dispose d'une procédure lui permettant de vérifier la qualité des actionnaires qualifiés⁹⁰ et l'honorabilité des deux personnes considérées comme les « dirigeants effectifs ». Les diligences sont faites au moment de l'agrément et préalablement à tout changement. Toutefois, la notion de « dirigeants effectifs » ne couvre pas tous les postes de direction (*cf.* R.26), ce qui limite d'autant les mesures prises pour empêcher les criminels et leurs complices d'occuper ces postes. Toutefois, l'AMF soumet à déclaration immédiate la nomination aux fonctions-clés du secteur de la gestion d'actifs, le responsable de la conformité⁹¹, le responsable de la gestion ou tous les gérants financiers quand ils sont moins de 5 et le contrôleur des risques⁹². De plus, le contrôle de l'honorabilité ne vise pas les BE au sens des standards du GAFI et ainsi ne considère pas les modes de contrôle autres que ceux relatifs à l'actionnariat et au droit de vote. En outre, mis à part l'obligation déclarative des IF, l'AMF n'a aucune mesure en place pour contrôler de manière continue l'honorabilité des dirigeants.

⁸⁸ Demandes retirées avant qu'une décision ait été prise par l'ACPR.

⁸⁹ Sauf courtiers en assurances

⁹⁰ Les participations dites « qualifiées » sont celles correspondant à un seuil minimal de 10 %.

⁹¹ www.amf-france.org/sites/default/files/private/2020-11/20180626-examen-pour-l-attribution-des-cartes-professionnelles-de-responsable-de-la-conformite-et-du-controle-interne-rcci-et-de-responsable-de-la-conformite-pour-les-services-d-in.pdf

⁹² Instruction AMF DOC 2008-03 p. 8

476. Dans le cadre de l'examen de l'honorabilité d'un dirigeant, en complément de la consultation du casier judiciaire, l'AMF peut être amenée à analyser toute sorte d'information qui serait susceptible de remettre en cause l'honorabilité de cette personne, notamment en consultant l'information tenue à l'interne sur les contrôles et les sanctions et en faisant appel aux autorités compétentes étrangères. L'instruction d'un dossier d'agrément, conduit par une équipe de 18 agents, peut s'étendre sur une période pouvant aller jusqu'à environ 190 jours, notamment en raison de l'incomplétude de certains dossiers. Ce délai apparaît relativement long. Entre 2015 et 2019, 22% des demandes d'agrément des SGP ont été rejetées par l'AMF (soit une moyenne annuelle de 11 sur les 44 demandes reçues en moyenne annuelle) certaines portant sur des doutes concernant l'honorabilité des demandeurs.

6

ORIAS et associations professionnelles

477. L'ORIAS est en charge de vérifier l'honorabilité et d'enregistrer les CIF, CIP, IFP, IOBSP et les intermédiaires en assurance. Dans le cas des personnes morales, ces vérifications visent uniquement les dirigeants, aucune diligence n'étant prévue pour les membres des organes décisionnels et les BE. Les vérifications s'effectuent essentiellement par l'interrogation du casier judiciaire ou l'équivalent dans leur pays d'origine au moment de l'enregistrement et ensuite à intervalle régulier non spécifié. En 2018, l'ORIAS, dans le cadre des contrôles, a pris 26 décisions de non inscription et 19 décisions de suppression motivées par un défaut de la condition d'honorabilité⁹³. Comparativement en 2017, ce sont 41 décisions de non-inscription et 29 décisions de suppression de catégorie motivées par un défaut d'honorabilité qui ont été prises par l'ORIAS.

Prestataires des services sur actifs-virtuels (PSAV)

478. En mai 2019, la France a soumis certains PSAV aux obligations d'agrément et d'enregistrement en prévoyant une période de transition de 18 mois. En décembre 2020, ce dispositif a été étendu pour soumettre toutes les catégories de PSAV, établit ou offrant des services en France, à un agrément obligatoire. La période de transition s'est échuée en juin 2021. En 2020, 7 PSAV ont été enregistrés et en 2021, 20 supplémentaires, avec 32 dossiers en cours. Un dossier d'enregistrement avait été retiré volontairement en raison de la découverte par l'AMF de la condamnation de son dirigeant à une peine d'emprisonnement.

479. L'AMF, avec l'appui de l'ACPR, est responsable de la vérification de l'honorabilité des « dirigeants effectifs » et des actionnaires des PSAV au moment de l'agrément ou à l'occasion de la modification de situation de l'établissement. Les mêmes limitations au niveau de la définition de « dirigeants effectifs » soulevé pour les IF s'appliquent au PSAV. Concernant les BE, aucune mesure visant les personnes exerçant un contrôle autre que par sa part de capital et ses droits de vote n'est prévue. Les mesures de vérification sont les mêmes que celles pour les IF.

⁹³ Ces données visent les CIF, CIP, IFP et IOBSP. La France n'a pas pu communiquer des données plus récentes ou par catégories de professionnels.

EPNFD

480. Toutes les EPNFD sont soumises à des procédures d'accès à la profession, sous forme d'agrément, d'autorisation d'exploitation, ou de certification, à l'exception des NM3P dont les obligations d'entrée se résument à la déclaration auprès des Douanes. Sauf pour les NM3P, ces procédures incluent un contrôle d'honorabilité des professionnels. Ce contrôle inclut à minima un contrôle du casier judiciaire pour toutes les professions EPNFD. Les professions réglementées du chiffre et du droit incluent souvent un contrôle plus poussé, ajoutant au contrôle du casier judiciaire, un contrôle de moralité qui requiert un entretien/enquête de moralité (experts-comptables et notaires) ou parfois l'obtention de lettres de recommandations venant de pairs (avocats). En ce qui concerne les agents immobiliers et les sociétés de domiciliation, les chambres de commerce et les préfetures sont en charge d'octroyer une carte professionnelle ou une attestation d'habilitation au niveau local pour les mandataires immobiliers. Ils sont en charge de vérifier la documentation fournie, mais ne disposent pas de listes consolidées permettant d'effectuer un suivi sur le nombre de demandes reçues, traitées et refusées. D'ailleurs aucune donnée sur les agréments octroyés ou refusés n'ont été fournies à l'équipe d'évaluation ce qui ne permet pas de constater la mesure dans laquelle les demandes sont traitées ou les contrôles d'honorabilité détectent des irrégularités menant à des refus ou des révocations d'agrément des agents immobiliers et sociétés de domiciliation. Les casinos font également l'objet d'un contrôle plus élevé, lors duquel les dirigeants sont soumis à une enquête de moralité effectuée par le SCCJ.
481. En ce qui concerne les personnes morales, l'occurrence et l'intensité des contrôles sur les BE varient selon les EPNFD. En ce qui concerne les professions du chiffre et du droit, une majorité requiert que les dirigeants, représentants légaux ainsi que les associés détenant la majorité des parts de société ou des droits de vote soient des membres qualifiés de la profession (Experts-comptables, Commissaires aux comptes, avocats). Dans ces cas-là, les contrôles d'honorabilité ne s'étendent pas aux BE non qualifiés de ces personnes morales. Pour les experts-comptables, une réforme législative de 2020 impose que les sociétés d'expertise comptable ne peuvent être inscrites au tableau de l'Ordre si un de ses dirigeants ou BE a été condamné à une peine en matière criminelle ou correctionnelle.
482. À l'exception des agents immobilier, le contrôle de l'honorabilité après le contrôle initial se fait uniquement sur la base d'événements particuliers et d'informations portées à la connaissance de l'autorité de contrôle. Le casier judiciaire des agents immobiliers est revu à tous les trois ans. Pour les casinos, le renouvellement de l'autorisation d'exploitation est renouvelé tous les 5 ans suite à un audit technique. Cependant, il n'inclut pas un contrôle de l'honorabilité des BE et des dirigeants, sans la présence d'éléments justifiant la revue de ces informations.

*Exercice illégal des professions réglementées**Institutions financières et PSAV*

483. La surveillance de l'exercice illégal des professions réglementées est effectuée conjointement par une dizaine d'agents de l'AMF et l'ACPR, dans leurs champs de compétence respectifs et porte tant sur l'exercice illégal sans intention frauduleuse et celui à but frauduleux. L'AMF et l'ACPR utilise de nombreux outils, certains basés sur l'intelligence artificielle, permettant de détecter pro-activement les activités illégales⁹⁴. En 2019 et 2020, ce sont 82 et 124 signalements sur la base de ces outils qui ont traités. Les signalements remontent aussi via les épargnants même, souvent victimes de fraude. Ainsi l'AMF a reçu presque 6 000 signalements en 2020 (41 % de plus par rapport à 2019). L'ACPR a quant à elle inscrit 1 081 sites ou URL sur sa « liste noire » en 2020, sur la base des 6 500 signalements reçus. TRACFIN, la Banque de France et les autorités d'enquête, dans le cadre de leurs missions spécifiques, ont aussi contribué à l'identification d'activités illicites.

Tableau 6.2. Sources des signalements traités par l'AMF et l'ACPR

	2019	2020
Épargnants	328	585
Remonté interne de l'AMF/ACPR	12	149
Professionnel du secteur	7	75
Outils de détection	24	632
Autres (veille publicitaire, régulateurs, associations professionnelles)	82	124

484. L'AMF et l'ACPR transmettent au Parquet les sites web ou entités ajoutées aux listes noires publiques⁹⁵, afin d'obtenir le blocage judiciaire des sites web. Depuis 2014, l'AMF a ainsi obtenu : le blocage de 145 sites (dont environ 40% en 2019 -2020) et la fermeture de 274 adresses internet. Les transmissions de l'ACPR sont également nombreuses et en augmentation (de 200 en 2019, 745 en 2020). Les deux autorités de supervision coordonnent leurs actions avec les autorités répressives, notamment au travers d'une Task Force nationale de lutte contre les arnaques, mise en place en 2020 et réunissant 11 services de l'État ; ainsi qu'un Groupe de travail AMF-ACPR sur la prévention des arnaques. L'impact exact de ces initiatives – encore relativement récentes – reste encore à être mesuré.
485. Entre 2014 et 2018 il y a eu 346 condamnations pénales pour l'exercice illégal d'une profession réglementée, dont 40% avec des peines d'emprisonnement fermes et 55% des amendes d'un montant moyen de 154,000 EUR. Dans 86% des cas, il s'agissait de l'exercice illégal du métier de banquier et 5% la prestation de services d'investissement.

⁹⁴ FISH (détection des sites suspects) mis en place en décembre 2019 et générant une dizaine de signalements par an; SPADE (analyse de pertinence des SPAMS signalés à l'AMF) mis en place en 2019 et générant une dizaine de signalements par an; WETREND (détection des tendances) en 2020 est encore en cours d'évolution

⁹⁵ Au 31 décembre 2020, ces listes contenaient plus de 2 400 inscriptions avec 580 inscriptions additionnelles en milieu d'année 2021.

EPNFD

486. Les autorités de contrôle EPNFD n'ont pas toutes mises en place des mesures concrètes afin de détecter des cas d'exercice illégal de l'activité. Certaines autorités ont mis en place des procédures pour lutter contre l'offre illégale, tel que l'ANJ (entre 2015 et 2020 : 347 ordonnances de blocage et 1068 URL visées⁹⁶) et le SCCJ (entre 2015 et 2020 : 38 procédures visant maison de jeux et machines à sous). La DGCCRF n'a pas mise en œuvre d'actions particulières afin de lutter contre l'exercice illégal de la profession d'agents immobiliers et de domiciliataires. Elle se cantonne ainsi à vérifier la régularité des agréments octroyés lors des contrôles effectués ou sur la base de plaintes ou lors de contrôles des autres professions réglementées liées au secteur de l'immobilier – ce qui, à la lumière du profil de risque de la France, s'avère insuffisant.
487. Certains professionnels du chiffre et du droit ont mis en place des contrôles afin de détecter l'exercice illégal de la profession allant au-delà des campagnes de sensibilisation. Chaque conseil régional d'experts comptables a une commission chargée de détecter l'exercice illégal de la profession et un site internet reçoit les signalements. Pour les avocats, certains barreaux ont mis en place des initiatives locales afin de lutter contre les pratiques illégales, cependant le manque de données centralisées empêche d'avoir un aperçu global de l'exercice illégal de l'activité. Un Comité spécifique a été établi au niveau du CNB pour appuyer ces efforts. Il ne semble pas y avoir d'initiatives particulières pour les commissaires aux comptes et les administrateurs judiciaires. En ce qui concerne les notaires, les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires, la particularité de leur profession les expose à un risque quasi-inexistant d'exercice illégal de l'activité.

Vérification d'une compréhension continue des risques de BC/FT dans les secteurs financiers et l'ensemble des autres secteurs

Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution

488. L'ACPR, qui concentre la supervision de l'essentiel des IF, dispose d'une bonne connaissance des risques auxquels le secteur financier est exposé. Cette connaissance a été mise à profit lors des travaux d'élaboration de l'ANR. Suite à la publication de l'ANR, l'ACPR a publié une ASR en décembre 2019 offrant plus de granularité concernant les risques auxquels le secteur financier est plus spécifiquement exposé. L'ASR assure une cohérence avec l'ANR et démontre la connaissance des risques de l'ACPR. L'ACPR maintient cette connaissance des risques à jour de plusieurs manières, notamment grâce à son agent de liaison auprès de TRACFIN, les rapports annuels, ainsi que les notes de TRACFIN sur le comportement déclaratif individualisé des IF. Les différentes initiatives de dialogue avec le secteur privé, viennent aussi nourrir la connaissance des risques de l'ACPR. Durant la crise sanitaire liée au COVID-19, la proactivité de l'ACPR notamment été notée par le signalement rapide aux assujettis et au public des risques émergents comme la fraude sociale.

⁹⁶ Ces efforts visent les jeux de poker en ligne ainsi que les autres types de jeux et paris qui vont au-delà de la définition de casino prévue par le GAFI.

489. Afin d'affiner sa connaissance des risques auxquelles les IF sont exposées individuellement, l'ACPR a mis en place en 2000 le questionnaire QLB qui, a été profondément revu en 2017 et complété annuellement par la majorité des IF. Jusqu'à 2018, l'ACPR utilisait la méthodologie ORAP afin de développer les profils de risques individuels à chaque IF. La LBC/FT était un des 13 critères considérés dans la notation essentiellement prudentielle. Cette notation était basée sur l'analyse des réponses aux QLB et autres informations disponibles tels que les rapports d'enquête, sans toutefois être basé sur une grille d'analyse formalisée. L'absence de considération des risques inhérents par ORAP et d'une ASR pour informer l'analyse des QLB ne permettait pas d'établir des profils de risques BC/FT suffisamment développés. L'introduction de SABRE a permis de pallier ces lacunes en introduisant une grille d'analyse des risques inhérents beaucoup plus fine permettant de traiter les informations figurant dans une version améliorée du QLB couplé avec d'autres informations à disposition tels que les rapports de contrôle interne⁹⁷. L'outil est calibré régulièrement pour prendre en compte les changements au niveau de l'appréciation des risques de l'ACPR et des informations de TRACFIN et du COLB.

Autorité des marchés financiers

490. L'AMF semble avoir une bonne compréhension des risques sectoriels de BC/FT qui s'est matérialisé avec la publication d'une première ASR en 2019. L'AMF participe régulièrement sur les plans national et européen à divers travaux relatifs à l'analyse des risques des activités sous son contrôle. Par ailleurs, l'AMF échange de manière régulière et informelle, tant sur les tendances en matière de risques que sur des dossiers individuels par l'intermédiaire de son correspondant au sein de TRACFIN. L'AMF s'efforce de garder cette compréhension à jour.
491. L'AMF n'a que récemment structuré ses efforts d'identification des risques individuels à chaque IF sous son contrôle. Avant 2019, les informations collectées lors de l'instruction des dossiers d'agrément et à l'occasion de l'analyse des reportings annuels n'étaient pas consolidées de manière structurée. En juillet 2019, l'AMF a élaboré son premier questionnaire de BC/FT (QLB) pour collecter des informations utiles à la détermination de leur profil de risque individuel. Si la campagne de 2019 n'a couvert que les SGP⁹⁸, celle de 2020 s'est élargie à 40 CIF (40% du CA du secteur) sur les 5 150⁹⁹. Les résultats de ces deux campagnes ont permis à l'AMF d'affiner sa compréhension des risques et de structurer son approche de détermination des profils individuels de risques. Cependant, l'AMF ne dispose pas d'une solution informatique dédiée qui intègre toutes les fonctionnalités inhérentes à une cotation en continue des profils de risques. Des travaux ont toutefois été engagés pour faire évoluer les outils existants. Par ailleurs, il y a lieu de relever que la formalisation de la politique de supervision en fonction du niveau de risque de BC/FT est intervenue en octobre 2020, venant ainsi pallier l'absence d'un cadre formel.

⁹⁷ Les facteurs de risques considérés incluent les opérations, services, produits, la nature de la clientèle, les canaux de distribution, l'exposition géographique. Des planchers de notation sont aussi établis selon le type d'IF afin de s'assurer que des risques inhérents importants ne sont pas dilués dans la notation globale.

⁹⁸ 505 SGP scorées sur les 648 ayant reçu le QLB, soit 77,9 % de taux de réponse.

⁹⁹ 620 SGP scorées sur les 675 ayant reçu le QLB, soit 99,6 % de taux de réponse.

492. La compréhension du risque des associations professionnelles des CIF auxquelles le contrôle LBC/FT a été en partie délégué, est rudimentaire et n'est pas assurée à un niveau au moins équivalent à celui de l'AMF. Cette insuffisance est marquée par le caractère restrictif des informations collectées par les associations auprès de leur membre qui ne consiste qu'en une liste d'informations générales des caractéristiques de l'activité du CIF et de son dispositif. Par ailleurs, les associations professionnelles ne disposent pas d'une cartographie des risques des entités sous leur contrôle sur la base de laquelle la compréhension des risques pourrait s'affiner.

Autorités de contrôle des EPNFD

493. La compréhension des risques BC/FT des autorités de contrôle des EPNFD est récente, peu d'autorités de contrôle ayant fait un travail d'analyse afin d'identifier les risques BC/FT avant la publication de l'ANR en 2019. Toutes les autorités de contrôle ont participé à l'élaboration de l'ANR et ont élaboré par la suite une ASR. Cependant, le niveau de compréhension des risques n'est pas uniforme, ce qui se traduit notamment par des ASR de qualité variée.
494. De manière générale, à part pour les avocats, la majorité des ASR manquent de granularité et le contenu des analyses mériterait d'être approfondi. Ces ASR sont basées sur les informations de l'ANR ainsi que sur d'autres informations obtenues des rapports de TRACFIN et dans certains cas des données émanant des contrôles et remontées des professionnels. Les ASR de la CSN et la DGCCRF (agents immobilier et domiciliation) ne sont pas assez développées pour représenter une analyse concrète des facteurs de risques qui démontrerait une compréhension suffisante des risques par les autorités de contrôle. L'ASR pour les agents immobiliers manque de cohérence avec les analyses nationales ainsi que l'ASR du CSN à certains égards. Notamment, l'ASR ne relève pas les risques spécifiques à l'OM, bien que certains territoires ultra-marins soient considérés comme représentant des risques élevés. Par ailleurs, il n'y a pas d'échanges bilatéraux entre le secteur de l'immobilier et la profession du notariat sur les nombreux risques communs aux deux professions. En revanche, les ASR élaborées par le CNB, le CSOEC, le SCCJ et l'ANJ détaillent convenablement les facteurs de risques spécifiques bien que certaines mériteraient encore à être approfondies.
495. Certaines autorités ont mis en place des mécanismes permettant de maintenir une compréhension continue des risques, au-delà de leur participation aux discussions du COLB, par des échanges réguliers avec TRACFIN, le secteur professionnel ou l'établissement de groupes de travail thématique sur certains risques émergents (ex. l'usage des actifs virtuels au sein de la profession d'expert-comptable). Les mises à jour des ASR semblent correspondre avec la mise à jour de l'ANR, mais elles n'ont pas encore été formalisées.

496. La DGCCRF, le CSOEC et le CSN ne sont pas compétentes dans certains TOM (notamment en Polynésie française et Nouvelle-Calédonie), et ce sont les autorités/ordres/chambres locaux/locales qui sont en charge de réguler ces professions. En ce qui concerne spécifiquement les Experts Comptables, l'Ordre local chargé de réguler la profession en Polynésie Française a été créé après la publication d'un arrêté du 10 juin 2020. Des conventions de partenariat ont été conclues entre le CSN et les chambres locales en 2000 (Polynésie) et 2018 (Nouvelle-Calédonie) afin de faciliter l'échange d'information, ce qui permet dans une certaine mesure, d'échanger sur les risques. Cependant, l'absence de convention similaire à ce jour entre la DGCCRF, le CSOEC et les autorités/ordres locaux/locaux n'a pas permis d'intégrer ces territoires dans les ASR et ne permet pas de conclure sur la compréhension des risques de ces autorités dans ces régions.

6

Contrôle, en fonction des risques, du degré de respect par les institutions financières, les EPNFD et les PSAV de leurs obligations de LBC/FT

Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution

497. La stratégie de supervision de l'ACPR repose sur une approche basée sur les risques (ABR) essentiellement sensé et bénéficiant depuis récemment de ressources dédiées. Avant 2018, la stratégie de supervision LBC/FT ne s'appuyait pas une connaissance formalisée des risques sectorielles et individuelles d'IF. Cette approche a été largement renforcée, en particulier avec l'introduction de l'outil SABRE. L'ABR repose sur des priorités de contrôle annuelles, validées par le Collège de l'ACPR, qui tiennent compte des profils de risque de chaque organisme, des résultats de revues thématiques conduites ainsi que des risques présentés par les différents secteurs au regard des menaces auxquelles la France est exposée. La création d'une nouvelle direction au sein de l'ACPR dédiée au contrôle LBC/FT au début de 2021 témoigne de la priorisation de la LBC/FT dans la stratégie de l'ACPR. Cette équipe s'appuie de plus sur des effectifs consacrés à la LBC/FT au sein d'autres directions, notamment du contrôle sur place et des affaires juridiques¹⁰⁰.
498. La détermination des programmes de contrôle s'assied depuis 2018 sur une méthodologie spécifique à la LBC/FT. Avant 2018, la détermination des programmes de contrôle était basée sur une appréciation du risque prudentiel dont un des 13 critères considérait la LBC/FT sur la base du profil ORAP et en tenant compte des priorités annuelles de contrôles ainsi que des informations transmises notamment par TRACFIN. Avec SABRE, la notation de risques assignée à chaque IF est affinée et est associée à une fréquence de contrôle spécifique à la LBC/FT qui permet de mieux informer les programmes annuels de contrôle selon une approche par les risques spécifiques à la LBC/FT.

¹⁰⁰ La division du contrôle LBC/FT dispose d'équivalent de 47,6 agents à temps plein plus de 90 consacrés à la LBC/FT au travers de l'ACPR.

499. La méthodologie et l'outil SABRE offre un mécanisme efficace permettant à la fois de définir les risques inhérents à chaque IF et encadrer le contrôle sur pièces. Une fois le profil de risque inhérents déterminé, le QLB est exploité de manière automatique afin d'attribuer une note d'évaluation du dispositif LBC/FT sur la base de plusieurs critères. Sauf pour les IF en mode « allégé », les réponses au QLB sont revues et ajustées à chaque année par un contrôleur qui peut échanger avec l'IF au besoin. Par la suite, cette notation est calibrée sur la base de l'appréciation par le contrôleur des informations du « contrôle permanent » et du « contrôle périodique », c'est-à-dire les rapports de conformité interne de l'IF, le compte rendu des entretiens de surveillance rapprochée, les informations de TRACFIN, les rapports du contrôle sur place et des suites qui lui sont données.
500. La notation générée par SABRE détermine le niveau de risque global et paraît conforme aux conclusions de l'ANR/ASR. Les notations des risques inhérents et celle du dispositif LBC/FT sont croisées pour donner une notation de 1 à 4 représentant le niveau de risque global¹⁰¹. Pour les EC, SF et entreprises d'assurances, cette notation est normalisée relativement à la taille du bilan pour s'assurer d'une attention particulière pour les IF de grandes tailles. La répartition des notations est cohérente avec les résultats des ANR/ASR. Ainsi, les changeurs manuels, les EP et les EME ont la proportion la plus importante d'entités à niveau « renforcé » et « intensif ». Le pourcentage de changeurs manuels au niveau « renforcé » ou « intensif » est passé de 40% à 61% entre 2018 et 2019 ce qui semble représenter une évolution conforme au niveau de risques.
501. Le niveau de risque global pour chaque IF permet de moduler la fréquence et l'intensité des contrôles sur pièces selon les risques. Ainsi, une notation « allégée » implique une revue automatique par SABRE du QLB à chaque année et une actualisation sur la base de tous les documents disponibles aux deux ans. Pour les autres niveaux, il y a une actualisation du profil de risque à chaque année avec en complément une action de supervision complémentaire pour le niveau « renforcé » et deux actions pour le niveau « intensif ». Ces actions de supervision complémentaire impliquent des mesures de contrôles sur pièces additionnelles (p.ex. entretien de surveillance rapprochée¹⁰² ou une visite sur place¹⁰³) ou un contrôle sur place. Selon le tableau 6.3, le recours aux d'entretiens de surveillance approfondie semble permettre de couvrir un large spectre d'IF. À titre comparatif, l'ACPR a conduit 336 entretiens de surveillance rapprochée en 2019 tandis qu'elle dénombrait 257 IF avec la notation « renforcé » ou « intensif ».

¹⁰¹ L'équivalence des notations se traduit comme suit : 1- allégé; 2- Standard; 3- Renforcé; 4- Intensif.

¹⁰² Les entretiens de surveillance rapprochée sont des entretiens approfondis avec les organismes supervisés, portant soit sur des sujets spécifiques à l'institution financière rencontrée, soit sur des sujets liés aux priorités de contrôles (p.ex. dans le cadre de revues thématiques).

¹⁰³ Les visites sur place sont des interventions sur place nettement plus brève que les contrôles sur place; elles durent de quelques jours à une semaine. Elles couvrent un périmètre ciblé et les observations qui en sont tirées font l'objet d'un suivi.

Tableau 6.3. Aperçu actions de supervision complémentaires sur pièces pour le secteur des banques et des assurances entre 2016 et 2020

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Entretiens de surveillance rapprochée	280	272	291	336	222	1401
Visites sur place	6	2	4	5	6	23

502. Le programme de contrôle sur place est décliné en fonction de la notation globale de risque et des priorités de contrôle, mais ce ne sont pas toutes les IF au niveau « renforcé » ou « intensif » qui font l'objet d'un contrôle sur place. Lors de l'établissement du programme annuel, chaque institution est considérée et la justification de son inscription ou non au programme est documentée. L'inscription tient aussi compte des informations de TRACFIN, de la possibilité de faire une visite sur place pour vérifier un point de risque précis et d'autres informations à disposition. Ainsi, entre 2016 et 2020, l'ACPR a conduit 164 contrôles sur place couvrant 522 entités du secteur bancaire et des assurances, soit entre 29 et 39 contrôles par année. Le tableau suivant montre que la réalisation des contrôles sur place est clairement corrélée à la notation de l'intensité de supervision introduite avec SABRE. Toutefois, même si une majorité d'IF à niveau « renforcé » et « intensif » ont fait l'objet d'un contrôle sur place au cours des cinq dernières années (EC : 54%, EP : 60%, EME : 62%), un nombre important d'IF à risque n'a pas été contrôlé sur cette période. Ceci est particulièrement le cas des changeurs manuels avec un taux de couverture de 20% des entités à risque. Cette couverture partielle des IF à risque ne peut être considérée que partiellement compensée par les visites sur place ou entretiens de surveillance rapprochée.

Tableau 6.4. Répartition des contrôles sur place entre 2015 et 2020 sur la base des notations globales attribuées en 2018

Overall rating	% of entities inspected
Allégée	2%
Standard	10%
Renforcée	31%
Intensif	85%

503. Les contrôles sur place sont très approfondis. La plupart de ces contrôles sont exclusivement dédiés à la LBC/FT. Ils portent sur tout le dispositif LBC/FT avec une attention particulière sur les activités plus risquées ou qui soulèvent une préoccupation. Un contrôle mobilise en moyenne 350 jours-agents, soit par exemple 4 personnes pendant plus de 4 mois avec en moyenne plus de jours-agents dédiées aux entités à risque comme les EME et les EP. En amont des contrôles, les inspecteurs organisent une réunion avec TRACFIN afin d'échanger sur les pratiques déclaratives de l'IF. Des outils informatiques experts permettent la sélection d'échantillon de dossiers à risques et de tester les outils de vigilance. Des experts informatiques peuvent se joindre à l'équipe. Toutefois, malgré des mentions générales dans le manuel de contrôle à la modulation de l'intensité, il semble que cette approche ne soit pas formalisée et les agents-jours ne semblent pas être maximisés de manière à pouvoir déployer plus de contrôle sur place pour couvrir l'entièreté des IF à risque sur une période de temps plus raisonnable.

Groupes financiers

504. Concernant les groupes financiers, la notation SABRE d'une tête de groupe couvre en principe l'ensemble des entités dudit groupe, avec certaines réserves. La notation SABRE ne se décline pas algorithmiquement entre celle de la tête de groupe et celles des filiales/ succursales. Il s'agit d'une notation consolidée, établie qualitativement à dire d'expert par les contrôleurs de l'ACPR, sur la base de la matérialité de la tête du groupe et de ses filiales, et de leurs activités. Ainsi, pour les succursales et filiales étrangères ne relevant pas de la compétence directe de l'ACPR, cette évaluation se fait principalement sur les informations consolidées par la tête de groupe (notamment le rapport annuel de contrôle interne), et parfois, les informations collectées auprès des autorités locales compétentes. S'agissant des têtes de groupe non assujetties individuellement à la réglementation LBC/FT, l'ACPR établit une fiche de synthèse suivant la même méthodologie, mais celle-ci ne fera pas l'objet d'une notation SABRE individualisée.
505. Il y a environ 1500 implantations étrangères d'IF françaises dans 84 pays. Ces succursales ou filiales¹⁰⁴ d'entités françaises, dont 64% dans des pays de l'EEE, ont fait l'objet de 35 extensions de contrôle entre 2015 et 2020 dans 18 pays, dont un tiers dans des pays hors zone européenne. La détermination de ces contrôles prend en compte le total de bilan des filiales (minimum 65%) et la facilité des échanges avec les superviseurs étrangers. Elle découle également des priorités de supervision telles qu'adoptées en début de chaque année. Par exemple, suite à l'affaire des 'Panama papers', l'ACPR a inscrit le contrôle des activités bancaires et de gestions de fortune comme une de ses priorités à partir de 2016. Sur 5 ans, 38% de toutes les extensions de contrôles dans les EC ont portées sur des IF implantées en Suisse et au Luxembourg. L'adéquation entre les contrôles sur place à l'étranger et les risques ne semble pas complètement arrimée et les zones de risques à l'extérieur de l'UE/EEE pas pleinement couvertes par les externalisations. L'institution de collèges LBC/FT fin 2019 pourrait néanmoins représenter une source d'information utile pour mieux informer les notations BC/FT des groupes et des mesures de contrôle de l'ACPR.

Outre-Mer

506. En ce qui concerne l'OM, l'ABR de l'ACPR s'appuie sur la même méthodologie que celles des IF en métropole (QLB, rapport annuel de contrôle interne, fiche annuelle de renseignement et notation SABRE). Le nombre d'entités en OM est limité ; chaque catégorie d'IF représente entre 2 et 10% du total en France. L'ACPR considère que l'OM ne représente pas de risques particuliers. La plupart des entités sont en mode de supervision « allégée » ou « standard » sauf pour 93% des changeurs manuels et 24 % des EC. L'ACPR a conduit, entre 2016 et 2020, 34 contrôles sur place auprès d'IF situées en OM, dont la majorité a impliqué les intermédiaires (50%) et les changeurs manuels (36%) qui sont les IF les plus présentes en OM, le restant étant les banques (11%) et les assureurs (3%). Le contrôle des petites IF sont conduit par un membre du personnel détaché et les IF de taille plus importante sont inspectées par les équipes de la délégation au contrôle sur place.

¹⁰⁴ Les filiales totalisent un bilan d'environ 2700 milliards d'euros.

IF et PSAV hors méthodologie SABRE

507. Les courtiers en assurance, les PSAV et les intermédiaires ne font actuellement pas l'objet d'une notation dans l'outil SABRE. Néanmoins, l'ACPR applique une ABR à ces assujettis. Par exemple, étant donné la notation du risque résiduel élevée des IFP dans l'ASR, en 2019 l'ACPR a envoyé des questionnaires à l'ensemble des IFP, et par conséquent, conduit plusieurs contrôles sur place dans le secteur. De plus, l'ACPR a travaillé étroitement avec l'AMF, ainsi que les acteurs dans le secteur des actifs virtuels, et a entrepris deux visites sur place dont les conclusions étaient satisfaisantes. L'absence d'outil de suivi des notations de risque pour ces populations soulève toutefois des préoccupations. La révision imminente de l'ASR semble représenter un moment opportun pour revoir la stratégie courante à cet égard.

Revue thématique

508. Outre l'appréciation des risques présentés individuellement par les IF, l'ACPR évalue également les risques particuliers liés à un secteur d'activité notamment, au travers de revues thématiques. Ces revues thématiques, déterminées sur la base des priorités annuelles de contrôle arrêtées par le Collège de l'ACPR permettent une appréciation plus globale des risques par l'ACPR. Par exemple, entre 2016 et 2019, l'ACPR a conduit 13 contrôles sur place auprès de transmetteurs de fonds et a publié un rapport recensent les défis de conformité auxquels le secteur fait face en 2019. D'autres revues thématiques importantes ont été entreprises par l'ACPR au cours des cinq dernières années portant sur l'activité de banque de correspondance, le pilotage consolidé du dispositif de LCB/FT des groupes bancaires et assurantiels, ainsi que le gel des avoirs ce qui a permis d'informer la stratégie de l'ACPR.

Autorité des marchés financiers

509. La mise en œuvre d'une supervision basée sur les risques, érigée en priorité depuis 2018, a été formalisée en octobre 2020 par l'AMF. Cela a mené au développement d'un premier QLB permettant la détermination du profil de risque des SGP. Les plans de contrôle peuvent notamment être modifiés sur la base d'alertes. À titre d'illustration, en juin 2021, suite à une alerte relative à une fraude de plusieurs dizaines de millions d'euros sur un fonds (parvenue à l'AMF via différents canaux), un contrôle a été lancé.
510. L'intensité des contrôles sur place des SGP apparaît proportionnée au niveau de risque modéré que ces IF présentent. A contrario, la fréquence n'assure pas une couverture optimale de l'ensemble des problématiques de BC/FT. En effet, depuis 2016, 44 contrôles avec un volet LCB/FT (SPOT et classiques) ont été réalisés par l'AMF, représentant en moyenne 38 % du total de ses contrôles, soit 7 contrôles en moyenne annuellement pour une couverture moyenne de 1.1% du total des SGP sur cette même période. Ces contrôles sont complétés par l'exploitation des fiches de renseignements annuels et des rapports annuels de contrôle interne. Parmi les 12 SGP ayant un profil de risque élevé à l'issue de la campagne de 2020, 7 ont fait l'objet d'un contrôle sur place. S'agissant des durées des missions de contrôle, elles apparaissent relativement longues et s'étendent en moyenne sur 4 mois et 6 mois respectivement pour les missions ciblées dites « SPOT » et pour celles dites « classiques » autour d'une équipe constituée en moyenne deux personnes. Le contrôle des filiales et des succursales installées à l'étranger, n'a pas été démontré

par l'AMF. Toutefois, le périmètre de celles relevant de la compétence exclusive de l'AMF, est très réduit. En revanche, l'AMF a participé à 8 collèges de superviseurs LBC/FT, pour un total de 65 SGP.

511. En ce qui concerne les CIF, aucune approche basée sur les risques n'est en place et les contrôles par l'AMF ainsi que par les associations professionnelles qui ont un pouvoir délégué de contrôles sur les CIF, sont insuffisants. L'AMF n'a pas développé un QLB pour ce secteur. Si chaque année, environ 800 CIF sont soumis à un contrôle, les contrôles directement réalisés par l'AMF restent relativement faibles (37 contrôles entre 2017 et 2019) au regard du niveau de risque modéré que représente cette catégorie. Lorsque les contrôles des CIF sont mises en œuvre indirectement par les associations professionnelles, ils sont déclenchés sur la base de l'antériorité du contrôle précédent. Le programme de contrôle des CIF par les associations professionnelles ne fait pas l'objet d'une procédure formelle de validation préalable par l'AMF. Les associations professionnelles, ne disposant pas d'outils d'évaluation du profil de risque, s'appuient principalement sur la grille méthodologique de l'AMF. Les derniers contrôles des associations professionnelles des CIF par l'AMF remontent à 2013 et les plus récents, débutés en mars 2021, sont en cours.

Autorités de contrôle des EPNFD

512. La mise en œuvre de contrôles LBC/FT basés sur les risques est encore à un stade récent pour la plupart des EPNFD. De manière générale, les faiblesses constatées en ce qui concerne la compréhension des risques, ainsi que le manque de granularité de certaines des ASR ont un impact sur le niveau de sophistication de l'approche basée sur les risques lors de la mise en œuvre des contrôles.
513. Plus spécifiquement, le plan de supervision de la DGCCRF pour les agents immobiliers et les sociétés de domiciliation n'est pas suffisamment informé par les risques LBC/FT et l'intensité ainsi que la fréquence des contrôles demeurent largement insuffisantes. Jusqu'en 2019, l'approche sur les risques n'était pas formalisée mais les informations obtenues de TRACFIN ainsi que des contrôles précédents étaient prises en compte pour le ciblage des professionnels. La durée des contrôles varie selon la taille de l'entreprise mais généralement dure une journée sur place, sans revue préalable ou « sur pièces » des dossiers.
514. En 2020, la DGCCRF a établi une nouvelle ABR dont l'efficacité reste à démontrer. Sur la base d'un questionnaire envoyé à un échantillon de professionnels, un ciblage, en fonction de critères de risque, est effectué pour déterminer les professionnels les plus à risques dont le contrôle est prioritaire. À partir des réponses obtenues, au moins un tiers des entreprises présentant les risques les plus élevés sont sélectionnés pour les contrôles sur place.
515. En pratique, le nombre de contrôles effectués semble beaucoup trop restreint pour représenter une ABR efficaces. En ce qui concerne les agents immobiliers, les contrôles étaient effectués une année sur deux jusqu'en 2019. Cependant, le nouveau plan de contrôle par les risques mis en place en 2020 permettra un contrôle annuel des entités assujetties. La DGCCRF ne dispose pas de ressources suffisantes afin d'établir une couverture de supervision adéquate. En outre, l'intensité des contrôles ne semble pas proportionnelle aux risques élevés posés par les secteurs de l'immobilier et de la domiciliation.

Tableau 6.5. Nombre d'agents immobiliers et de sociétés de domiciliation qui ont fait l'objet d'un contrôle sur place (2016-2020)

	2016	2017	2018	2019	2020	Population totale	Nombre total de contrôles ¹⁰⁵
Agents immobiliers	162	0	203	0	275	42 040	654
Société de domiciliation	31	41	43	49	75	3 000	239

516. Le ciblage et la fréquence des contrôles des professionnels du chiffre et du droit ne sont en général pas basés sur les risques et le contenu des contrôles peut manquer d'intensité. Mis à part les experts comptables¹⁰⁶ et les avocats, ces professions ne disposent pas toutes de contrôles spécifiques LCB/FT. Le contrôle faisant parfois partie des contrôles généraux réguliers déjà en pratique au sein de la profession peut paraître superficiel dans son intensité¹⁰⁷. La stratégie de ciblage des contrôles n'est pas toujours harmonisée au plan national et n'est pas basée sur les risques. Les notaires sont ainsi contrôlés chaque année par des inspecteurs notaires d'un autre département et par des inspecteurs de comptabilité. Ces contrôles portent sur l'ensemble des opérations financières réalisées au sein de l'office notarial et incluent tous un volet LCB/FT. Sur un échantillon de 2 928 rapports d'inspection établis en 2020, 980 rapports, soit 33%, comportaient au moins une observation en matière de LCB/FT. En ce qui concerne les avocats, l'assujettissement en février 2020 des CARPA permet la conduite de contrôles LCB/FT au minimum tous les 5 ans par la Commission de contrôle des CARPA.
517. Les modalités de mise en œuvre de ces contrôles des professionnels du chiffre et du droit sont harmonisées au niveau national par voie normative ou au niveau des autorités centrales de coordination, afin de couvrir tous les aspects de la réglementation LCB/FT. En ce qui concerne le déroulement des contrôles, les professions semblent suivre le même plan de contrôle pour toutes les inspections sans prendre en compte les risques individuels auquel le professionnel est exposé. Certaines professions indiquent toutefois prendre en compte les risques de l'ASR lors du choix des dossiers-clients à contrôler. Le contenu de ces plans de contrôle ne permet pas toujours de contrôler tous les aspects de la réglementation LCB/FT.
518. Les contrôleurs en charge d'effectuer ces contrôles sont des professionnels de la profession. Ils doivent généralement avoir suivi une formation LCB/FT afin de pouvoir effectuer des contrôles mais cette formation ne porte pas toujours spécifiquement sur les contrôles LCB/FT. Certaines professions ont mis en place des mesures spécifiques afin d'assurer l'indépendance des contrôleurs. Par contre, pour les avocats, les contrôleurs sont des pairs du même barreau ce qui pourrait affecter l'impartialité du processus et ne représente pas une bonne pratique.

¹⁰⁵ Un professionnel peut avoir été contrôlé plus d'une fois.

¹⁰⁶ Les Experts-Comptables, dans le cadre de leur nouveau contrôle LCB/FT introduit fin 2020, élaborent à présent un programme de contrôle triennal qui inclut un ciblage basé sur les risques au sein du secteur (sauf pour le premier cycle qui est de 4 ans).

¹⁰⁷ Le CSOEC a entériné par l'arrêté du 25 novembre 2020 le principe d'un contrôle spécifique LCB/FT. Sa mise en œuvre est en cours.

519. Pour les casinos, les risques sont considérés dans l'élaboration des plans de contrôle et la planification des inspections LBC/FT est informé par un ciblage basé sur différentes sources d'information¹⁰⁸, y compris depuis 2019, le rapport annuel LCB/FT que tous les casinos doivent soumettre. Ce ciblage n'est cependant pas formalisé par écrit mais se fait lors d'une réunion dédiée au sein du service. Les contrôles LBC/FT dits « complets » se font sur place et durent trois jours. L'intensité de ces contrôles ne varie pas en fonction des profils de risques. Depuis 2015, le SCCJ a réalisé 26 contrôles « complets » (dont 7 en OM) ce qui est insuffisant par rapport à la taille du secteur. Le SCCJ effectue aussi des contrôles spécifiques portant sur certains points de la réglementation LBC/FT et concernant la surveillance du registre des taux de changes ainsi que l'utilisation des machines à sous (82 en 2019 ; 68 en 2020¹⁰⁹).
520. Quant à l'ANJ, un plan de supervision est mis en place afin de définir les priorités de contrôle, cependant il ne semble pas formalisé. En 2020, les opérateurs de poker en ligne ont été priorisés du fait de leur vulnérabilité élevée, tel qu'identifié dans l'ASR. Des contrôles thématiques ciblés ont été effectués en 2016 et 2017, portant sur la localisation des comptes joueurs et sur l'efficacité du dispositif d'identification et de vérification. L'ANJ conduit entre 2 et 4 inspections par an ce qui semble adéquat par rapport au nombre total d'opérateurs de jeux en ligne (15 au total). En complément, l'ANJ dispose d'un outil d'analyse du comportement des joueurs lui permettant d'identifier tout fait commis par un joueur susceptible de relever du BC/FT et d'apprécier la mise en place des outils de détection de cas atypiques par les opérateurs ainsi que le respect de leur obligation (déclaration à la CRF et au ministre chargé de l'économie).
521. Pour les NM3P, le secteur est hors champs de la méthodologie du GAFI étant donné qu'ils ne peuvent faire des transactions en espèces au-delà d'un seuil. Toutefois, la DGDDI (depuis 2020) et la DGCCRF exerce un contrôle sur ce secteur, y compris pour s'assurer que les seuils sur les transactions en espèces sont respectés.
522. La DGCCRF, le CSOEC et le CSN ne sont pas compétentes dans certains TOM (notamment en Polynésie française et Nouvelle-Calédonie). Cependant deux conventions de partenariat ont été signées le 6 juin 2000 (Polynésie française) et le 28 mai 2018 (Nouvelle-Calédonie) entre le CSN et les chambres de notaires de ces territoires afin que le CSN fournisse des moyens humains (inspecteurs) et matériels dans le cadre des inspections. En Polynésie Française 5 offices notariaux ont été contrôlés en 2017 et 7 en 2019. En Nouvelle-Calédonie, 5 offices ont été contrôlés en 2019. Les rapports de contrôles effectués par les inspecteurs mis à disposition par le CSN font état d'un respect insuffisant de la réglementation LBC/FT dans ces territoires.

¹⁰⁸ Par exemple, les remontées d'information venant des correspondants territoriaux, des contrôles précédents, de la taille et de l'activité des établissements et d'autres facteurs tel que l'exposition géographique et la structure de propriété.

¹⁰⁹ Cette baisse du nombre de contrôles est largement attribuable à la crise de la COVID.

523. En ce qui concerne les agents immobiliers et les domiciliataires, aucune convention n'a été conclue avec la DGCCRF et à ce jour, aucun contrôle LBC/FT n'a été réalisé dans ces deux territoires. En ce qui concerne spécifiquement les Experts Comptables, l'Ordre local chargé de réguler la profession en Polynésie Française a été créé après la publication d'un arrêté du 10 juin 2020 et n'a pas encore conduit de contrôles LBC/FT. L'Ordre de Nouvelle-Calédonie n'a jamais conduit de contrôles LBC/FT.

Caractère efficace, proportionné et dissuasif des actions correctrices et/ou des sanctions appliquées

Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution

524. Quel que soit l'aboutissement d'un contrôle, l'ACPR s'assure que l'assujetti met en place des mesures correctrices et surveille la mise en œuvre des plans de remédiation. Les mises en demeure créent des obligations à l'égard de ceux qui en font l'objet et permettent de mettre fin dans des délais réduits à une situation de non-conformité. Chaque demande correctrice est saisie dans une application informatique et n'est clôturée qu'à la réception de documents probants. Les suivis des contrôles impliquant des manquements graves aux obligations en matière de BC/FT peuvent entraîner une demande par l'ACPR d'un rapport indépendant de l'audit interne de l'IF attestant la mise en œuvre des demandes d'actions correctrices. Dans certains cas, l'ACPR peut vérifier, lors d'un contrôle subséquent ou d'une visite sur place, l'effectivité des corrections apportées. Tout manquement dans la mise en œuvre des mesures correctrices peut faire l'objet d'une mesure de police de l'ACPR voire être utilisé dans le cadre d'une procédure disciplinaire subséquente comme circonstance aggravante (récidive). Entre 2016 à 2020, l'ACPR a adressé 109 lettres de suite et 36 mises en demeure.
525. Sur saisine de l'ACPR, la Commission des sanctions peut imposer un large éventail de sanctions disciplinaires et pécuniaires selon la gravité et de la durée du manquement, de la qualité et du degré d'implication de la personne en cause, de la situation et de la capacité financière de la personne en cause, de l'importance des avantages obtenus ou des coûts évités, des pertes subies par les tiers, du degré de coopération avec l'ACPR ou des manquements précédemment commis. L'ACPR considère que des manquements justifient l'ouverture d'une procédure disciplinaire lorsqu'il est établi que les lacunes dans l'organisation dédiée à la LBC/FT de l'IF ont eu des conséquences sur sa capacité à détecter des situations à risques et des opérations suspectes. Si les manquements portent sur l'organisation du dispositif de LBC/FT sans qu'il y ait eu constat d'une détérioration de la capacité de l'institution financière à détecter des opérations suspectes, la mise en demeure de prendre des mesures correctrices est privilégiée. Les procédures de sanctions disciplinaires, qui respectent le principe du contradictoire, paraissent un peu longues. Toutefois, les plans de remédiation sont généralement mis en œuvre parallèlement à la procédure disciplinaire et parfois achevés avant même l'imposition d'une sanction

526. Entre 2016 à 2020, 31 sanctions ont été prononcées relatives à la LBC/FT. Les montants des sanctions pécuniaires peuvent, dans certaines circonstances, être plus importants. En 2018, la Commission des sanctions a prononcé une sanction pécuniaire de 50 millions d'euros pour des carences graves du dispositif de détection des opérations effectuées par ou pour des personnes ou entités faisant l'objet d'une mesure de gel des avoirs. Ces manquements, remontant à 2008, avaient été identifiés en 2013, mais aucune action correctrice n'avait été mise en œuvre au moment du contrôle sur place effectué par l'ACPR sur la période de mars à juillet 2017. En outre, des informations transmises par l'entité aux services de l'ACPR à ce sujet étaient erronées. Dans ce cas, les sanctions prononcées ont tenu compte de la nature, de la durée, de la gravité exceptionnelle et des conséquences potentielles très lourdes des carences constatées. Toutefois, il n'a pas été apporté d'éléments susceptibles de conforter l'efficacité du dispositif de sanction, notamment ceux permettant de justifier les raisons ayant conduit l'ACPR à ne pas agir plus tôt au regard de la gravité, d'une part et de l'antériorité, d'autre part, des manquements relevés dans ce cas.
527. En outre, l'ACPR peut prononcer une sanction pécuniaire de 5 millions d'euros à l'encontre des dirigeants effectifs et des personnes responsables de la mise en œuvre du dispositif de LBC/FT lorsque leur responsabilité directe et personnelle est établie. L'ACPR a sanctionné des dirigeants lorsque les circonstances le justifiaient, y compris, en matière de LBC/FT et de gel des avoirs, une suspension de 3 mois pour un dirigeant bancaire et une interdiction d'exercer, directement ou indirectement, une activité de change manuel pour une durée de dix ans. Enfin, elle a pris dans un cas des mesures conservatoires en cours de procédure disciplinaire (limitation d'activité). Les sanctions prononcées à l'encontre des dirigeants ne sont pas aussi répandues que celles visant les IF étant donné le défi d'imputer les défaillances constatées directement et personnellement aux dirigeants.
528. La publication systématique et nominative de la décision de sanction sur les sites internet de l'ACPR, sauf cas exceptionnels, a un effet dissuasif et constitue à ce titre un élément déclencheur d'une auto-évaluation par les autres IF de leur dispositif de LBC/FT.

Autorité des marchés financiers

529. Entre 2016 et 2020, l'AMF a adressé 39 lettres de suite (32 aux SGP et 7 aux CIF) traitant de la LBC/FT. L'AMF a aussi conclu 4 accords de composition administrative prévoyant des sanctions pécuniaires et des obligations de remédiation, sur la période allant de 2016 à 2020 dont 3 concernent des CIF. Sur cette même période, l'AMF n'a appliqué aucune sanction pécuniaire et disciplinaire comportant un grief de BC/FT¹¹⁰. Ce n'est qu'entre avril et juillet 2021, que l'AMF a appliqué 1 sanction pécuniaire et 1 sanction disciplinaire en lien avec la LBC/FT à l'encontre d'une SGP et de son dirigeant¹¹¹. Sur cette base, il y a lieu de relever que le dispositif de sanction bien que satisfaisant sur le plan technique pâtit d'une lourdeur de nature à réduire significativement son efficacité. Plus concrètement, l'approche de l'AMF, au regard

¹¹⁰ Toutefois, des accords de composition incluant une amende ont été prononcés à 4 reprises : 1 en 2016 et 3 en 2016 et en 1 en 2020.

¹¹¹ Entre avril et juillet 2021, 3 sanctions pécuniaires et 1 disciplinaire ont été appliquées par l'AMF (SGP et son dirigeant – SAN 2021-05, une sanction pécuniaire et une sanction disciplinaire à l'encontre de la personne physique et de la personne morale), (SGP – SAN 2021-08, une sanction pécuniaire) et (SGP – SAN 2021-12, une sanction pécuniaire).

de la seule sanction appliquée en matière de BC/FT entre juin 2016 et juillet 2021, apparaît sans visée répressive (lettres de suites, mise en demeure). Par ailleurs, sur les cinq dernières années, la quasi-absence des sanctions aussi bien disciplinaires que pécuniaires en dépit des manquements relevés à l'issue des contrôles sur pièces et sur place, laisse entrevoir une efficacité limitée et relativement inopérante du dispositif de sanction de l'AMF. A contrario, il apparaît que l'AMF semble privilégier les accords de compensation au détriment des sanctions pécuniaires ou disciplinaires susceptibles de renforcer outre mesure le caractère dissuasif, proportionnel et efficace de son dispositif répressif.

530. Tout comme l'ACPR, l'AMF publie systématiquement et nominativement les décisions de sanction, sauf cas exceptionnels. Par ailleurs, depuis 2019, l'AMF publie avec chaque décision, un communiqué de presse, en français et en anglais, pour s'assurer de donner une portée pédagogique aux sanctions prononcées.

EPNFD

La Commission Nationale des Sanctions

531. La procédure de saisine de la CNS crée des délais affectant l'efficacité du régime de sanctions. À l'exception de l'ANJ, ce sont les ministères auxquelles les autorités de contrôle sont rattachées qui saisissent la CNS. Cette procédure a pour effet d'augmenter considérablement les délais de mise en œuvre de la procédure de saisine, qui varie ainsi de 14 mois à 2 ans. En 2020 des initiatives ont été menées afin de tenter de réduire ces délais, mais elles demeurent insuffisantes.
532. La CNS dispose d'un large éventail de sanctions pécuniaires et disciplinaires, mais les sanctions prononcées ne semblent pas toujours dissuasives et proportionnelles face à l'ampleur des manquements LBC/FT constatés. Le calcul de la proportionnalité de la sanction prend davantage en compte la situation financière du mis en cause que la gravité et la durée des manquements, par crainte d'un recours en annulation.
533. Depuis 2015, 22 sanctions pécuniaires (7.4% des sanctions prononcées) d'un montant égal ou supérieur à 10 000 euros ont été prononcées. Ainsi les sanctions pécuniaires prononcées demeurent très loin du montant maximum légal (5 millions EUR), le montant moyen des sanctions pécuniaires appliquées étant de 5000 euros. À titre d'exemple, la sanction pécuniaire la plus lourde a été de 215 000 euros, appliquée en 2016 pour une société contrôlant plusieurs sociétés immobilières dans le secteur du luxe.
534. La CNS a la possibilité de prononcer des interdictions temporaires d'exercice de l'activité allant jusqu'à 5 ans, le plus souvent cumulées avec des sanctions pécuniaires. Cependant, en pratique toutes ces interdictions temporaires sont prononcées avec sursis n'ayant pas d'effet direct sur l'assujetti. Les plus grosses peines disciplinaires appliquées ont été de 3 ans de suspension de l'activité avec sursis pour les professionnels de l'immobilier et 4 ans avec sursis pour les domiciliataires. Depuis 2015, on compte 178 suspensions de l'activité avec sursis représentant 76% des sanctions disciplinaires pour des professionnels de l'immobilier et 57 suspensions de l'activité avec sursis contre des professionnels de la domiciliation représentant 65% des sanctions disciplinaires.

535. La CNS a la faculté de prononcer une publication nominative des sanctions mais ne le fait que très rarement (une en 2019) ce qui affecte le caractère dissuasif des sanctions prononcées. En pratique, les décisions sont publiées de façon anonymisée sauf en cas de préjudice disproportionné pouvant être causé à l'entité sanctionnée.

Mesures appliquées par les autorités de contrôle et d'auto-régulation

536. En pratique, aucunes sanctions pécuniaires ne sont appliquées par les professions auto-régulées, qui semblent privilégier les sanctions disciplinaires¹¹² pour les manquements les plus graves, ainsi qu'une approche dite « pédagogique » dans le suivi de la mise en œuvre des mesures correctrices. Pour les notaires, le Procureur général reçoit les comptes rendus des inspections une fois par an, sauf en cas de manquement grave. Sur la base de ces rapports, 19 sanctions d'interdictions d'exercer comprises entre 6 mois et 8 ans ont été prononcées entre 2015 et 2020. Pour les experts-comptables, entre 2017 et 2020, 285 injonctions ont été prononcées dont 30 ont été déférées en discipline pour des manquements graves et répétés. À ce jour, 11 sanctions ont été prononcées dont 6 interdictions temporaires d'exercer et 2 interdictions définitives d'exercice. Le suivi des mesures de remédiation prises est généralement planifié un an plus tard pour les notaires et deux à trois mois pour les avocats. La CSN n'étant pas compétente en Polynésie Française et en Nouvelle-Calédonie, le résultat des contrôles est directement transmis par les inspecteurs au magistrat du parquet de ces territoires, de ce fait le CSN n'est pas tenu informé des éventuelles poursuites disciplinaires qui peuvent être engagées. Pour les avocats, seulement une sanction disciplinaire d'interdiction d'exercer pour une durée d'un mois a été prononcée depuis 2015 pour des manquements LBC/FT. Pour les experts-comptables en métropole et OM, le suivi n'était pas automatique jusqu'à la centralisation des contrôles en 2020. Les autorités locales de Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie n'ayant pas conduit de contrôle sur les experts comptables, aucune sanction n'a été prononcées.
537. La DGCCRF n'a fait qu'un usage limité de son pouvoir d'injonction étant donné que seule la directrice générale pouvait l'appliquer. En février 2020, ce pouvoir a été transféré aux contrôleurs et 5 injonctions ont été prononcées envers les agents immobiliers et les domiciliataires respectivement sur un total de 323 inspections, et 56 rapports ont été transmis à la CNS. La DGCCRF fait généralement un suivi de la mise en conformité dans les 5 ans suivant l'imposition d'une sanction par la CNS. Après une injonction, la DGCCRF organise généralement une nouvelle inspection, à l'échéance d'un délai de deux mois, si celle-ci n'est pas suivie d'effets. Les autorités locales de Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie n'ayant pas conduit de contrôle sur les agents immobiliers et les domiciliataires, aucune sanction n'a été prononcées.
538. Le SCCJ privilégie la saisine de la CNS et n'a utilisé son pouvoir d'injonction pour la première fois qu'en 2019. Toutefois, le suivi de ces inspections n'est pas systématique ce qui affecte l'efficacité de ses mesures correctrices. L'ANJ n'a jamais saisi la CNS et privilégie les mesures correctrices. Elle utilise ses propres outils de surveillance pour détecter les comportements des joueurs soulevant un soupçon afin de contrôler le respect par les opérateurs de leurs obligations de vigilance et déclaratives.

¹¹² C'est-à-dire, l'avertissement ou l'interdiction temporaire d'exercer.

Impact des actions des autorités de contrôle sur le niveau de conformité des institutions financières, des EPNFD et des PSAV

Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution

539. L'impact des actions de l'ACPR sur le niveau de conformité des IF est perceptible à différents niveaux. L'exploitation des QLB au cours des 3 à 5 dernières années offre un indice de l'évolution du taux de conformité en particulier pour ce qui est du contrôle interne, des mesures relatives aux tiers et du contrôle au niveau groupe pour lequel les taux de progression sont les plus importants. Au niveau des demandes de mesures correctives résultant des contrôles sur place 2018-2020, on note que le pourcentage des mesures correctrices portant sur l'absence de mise en œuvre des obligations est marginal. Les manquements relatifs à des mises en œuvre « incomplètes » sont plus nombreux sur certains aspects mais la majorité de mesures correctrices portent sur des lacunes ou des éléments perfectibles. La portée pédagogique des mesures de sensibilisation (voir 6.2.6) et la publication des sanctions ont des impacts positifs perceptibles sur le taux de conformité, en particulier sur le nombre et la qualité des DOS soumises à TRACFIN. Toutefois, l'impact reste à parfaire sur certains aspects, notamment sur les délais de transmission de DOS, l'approche basée sur les risques et les contrôles internes au niveau groupe (cf. RI 4).

Autorité des marchés financiers

540. L'AMF ne dispose pas d'une approche globale et quantitative qui permette de démontrer l'impact de ses actions de surveillance sur les assujettis relevant de sa compétence. Sur la base des résultats de l'exploitation du questionnaire LBC/FT 2020 administré aux SGP, il ressort que le nombre de SGP ayant un niveau de risque modéré a augmenté de 49 % et celui affichant un niveau de risque élevé a progressé de 71 %. Même si cette progression est à relativiser pour tenir compte de l'augmentation de 23 % du nombre de SGP sur la même période, l'équipe d'évaluation considère que l'impact des mesures prises par l'AMF n'est pas perceptible sur le niveau de conformité des SGP. Pour ce qui est des CIF, les données de leur cotation, disponibles qu'à compter de 2020, ne sont pas exhaustives, car représentatives de 40 % du chiffre d'affaires du secteur soit de 40 entités, et ne permettent donc pas de mesurer l'efficacité du dispositif de l'AMF.

Autorités de contrôle des EPNFD

541. La récente prise en compte des risques dans l'élaboration des stratégies de contrôle ne permet pas d'évaluer pleinement l'impact de l'activité des autorités de contrôle sur la conformité des EPNFD. Les autorités de contrôle observent toutefois une prise de conscience chez les EPNFD en ce qui concerne la réglementation LBC/FT avec cependant des rythmes d'évolution différents selon les catégories d'EPNFD. Cette prise de conscience se traduit généralement par une augmentation constante du nombre de déclarations de soupçons et une baisse dans certains cas des manquements observés lors des contrôles. Pour les notaires et les avocats, l'absence de remontées statistiques au niveau central ne permet pas cependant d'observer pleinement l'impact des activités de contrôles.

Promotion d'une bonne compréhension par les institutions financières, les EPNFD et les PSAV de leurs obligations en matière de LBC/FT et des risques de BC/FT

Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution

542. L'ACPR utilise de manière efficace les moyens à sa disposition pour sensibiliser ses assujettis. L'ACPR publie sur son site internet des "instruments de droit souple" tels que des Lignes Directrices, des principes d'application sectoriels et des Positions afin de clarifier les obligations LBC/FT auprès des assujettis. L'ACPR publie aussi des "Appels à la vigilance" pour avertir les assujettis des risques émergents. Ces appels peuvent être communiqués directement aux assujettis ou par l'intermédiaire des associations professionnelles. On retrouve aussi sur son site internet ses priorités de supervision, les conclusions des rapports thématiques, les décisions de la commission des sanctions qui sont publiées dans leur intégralité et, sauf rares exceptions normativement.
543. L'ACPR communique aussi aux assujettis par le biais de la CCLBCFT qui est composée de représentants de l'ACPR, de l'AMF, du Trésor et de TRACFIN, ainsi que des IF et de plusieurs associations professionnelles. La CCLBCTF s'est réunie 14 fois depuis 2016. Ce forum contribue efficacement à la collecte et la diffusion des informations relatives aux risques dans le secteur financier, ainsi que sur les bonnes pratiques.
544. Par ailleurs, l'ACPR organise des conférences au sujet de la LBCFT, par exemple la conférence annuelle du contrôle à laquelle assistent entre 400 et 500 personnes, également diffusée en streaming à plusieurs milliers. L'ACPR utilise ces conférences pour aborder des thématiques spécifiques ou transverses issus des bilans des missions de contrôle en plus des risques émergents.

Autorité des marchés financiers

545. L'AMF assure la promotion d'une bonne compréhension par les IF de leurs obligations en matière de LBC/FT par différentes actions de publication sur son site internet (nouvelle doctrine, rapports annuels, priorités de supervision, ASR, ANR), de sensibilisation et de formation du secteur. L'AMF a pris, conjointement avec une autre autorité compétente ou seule, 7 des lignes directrices qui encadrent certaines diligences en matière de LBC/FT qu'elle a largement diffusée sur les réseaux sociaux. L'AMF entretient des liens étroits et réguliers avec les associations professionnelles agréées, y compris par le biais de la CCLBCFT mais qui tardent à être renforcés en ce qui concerne l'effectivité de la mise en place de l'approche basée sur les risques appliquée dans la délégation de contrôles LBC/FT des CIF. L'AMF s'assure d'associer ces associations aux différents travaux et réflexions en matière de LBC/FT. Elle offre aussi une formation sur 6 jours avec un volet LBC/FT dans le cadre de la délivrance de la carte professionnel de responsables de la conformité et du contrôle interne.

Autorités de contrôle des EPNFD

546. Toutes les autorités de contrôle ont mis en œuvre des actions de sensibilisation. La majorité a partagé les ASR avec leur secteur, à l'exception du SCCJ qui a choisi de maintenir l'analyse confidentielle et ont publiées des lignes directrices s'adressant à leurs secteurs respectifs. À titre complémentaire, elles ont organisé des activités de sensibilisation sous forme de rencontres, séminaires ou d'échanges électroniques réguliers afin de maintenir un dialogue constant avec les assujettis. Les efforts de sensibilisation de la DGCCRF, en particulier pour le secteur de la domiciliation ont une portée limitée, la DGCCRF se reposant principalement sur les organisations professionnelles représentatives afin de communiquer avec les assujettis et les lignes directrices n'étant communiquées aux domiciliaires uniquement suite à un contrôle. Les professions autorégulées organisent un certain nombre de formations à des destinations des professionnels afin de promouvoir continuellement une meilleure compréhension de la réglementation LBC/FT et mettent à disposition des outils en ligne pour faciliter la mise en œuvre des obligations LBC/FT. Une grande partie des professionnels semblent satisfaits des actions de sensibilisations organisées par les autorités de contrôle.
547. La mise en place de convention de partenariat entre le CSN et les chambres locaux compétents en Polynésie et Nouvelle-Calédonie permettent l'échange des outils de sensibilisation mis en place centralement avec les autorités locales. En ce qui concerne les Experts Comptables, des rapprochements entre les Ordres locaux et le CSOEC ont été engagés en 2020 (Nouvelle-Calédonie) et 2021 (Polynésie Française) afin que le comité LBC/FT puisse apporter son concours en matière de sensibilisation et de formation LBC/FT à ces territoires. Cependant l'absence de convention de partenariat entre la DGCCRF et ces territoires ne permet pas de conclure sur la portée des actions de sensibilisation dans ces territoires ultra-marins.

Conclusions sur le RI 3

La bonne compréhension des risques des superviseurs du secteur financier s'est récemment traduite par des ASR de bonne qualité. Cet effort a mené l'ACPR en 2018 à développer une stratégie de supervision s'appuyant sur une méthodologie robuste avec quelques zones d'amélioration perceptibles au niveau de l'intensité des contrôles sur place et de la prise en compte des risques émanant des IF ayant des implantations à l'étranger. L'approche par les risques de l'AMF s'est formalisée en octobre 2020 sans qu'elle ne soit encore étendue à l'ensemble de ses assujettis de manière équivalente. La compréhension des risques pour la majorité des autorités de contrôle et d'autorégulation des EPNFD est encore en développement, mais démontre des faiblesses importantes pour le secteur des agents immobiliers, notaires et sociétés de domiciliation. La supervision de ces secteurs est d'ailleurs largement insuffisante au vue des risques identifiés. Des ressources importantes doivent encore être déployées pour bien évaluer et atténuer les risques et développer des stratégies et des méthodologies de contrôle basées sur les risques.

La France est noté comme ayant un niveau d'efficacité *modéré* pour le RI 3.

Chapitre 7. PERSONNES MORALES ET CONSTRUCTIONS JURIDIQUES

Conclusions principales et recommandations

Conclusions principales

- a) Les informations concernant la procédure de création des différents types de personnes morales sont disponibles publiquement en France, tandis que les informations concernant les constructions juridiques, l'usage desquels est limité, sont moins accessibles.
- b) Les autorités françaises démontrent un bon niveau de compréhension des risques associés aux sociétés et dans une moindre mesure aux associations. Cependant, l'ANR ne démontre pas la profondeur de l'analyse entreprise par les autorités françaises à cet égard. L'ANR est complété par les ASR de certaines professions clés impliquées dans les activités des personnes morales mais ces analyses ne sont pas suffisamment détaillées pour assurer une connaissance commune de la part de toutes les autorités compétentes de tous les risques d'abus.
- c) L'assujettissement en février 2020 des GTC aux obligations LBC/FT a renforcé la collaboration avec TRACFIN. Leur positionnement privilégié dans l'enregistrement des sociétés et la vérification des informations qu'ils effectuent leur confère un rôle important de détection et constitue une première ligne de défense efficace dans l'identification d'abus de personnes morales et de nouvelles typologies.
- d) L'obligation introduite en 2017 d'enregistrement des informations sur les BE des sociétés auprès des GTC représente une mesure importante. Les GTC font une vérification documentaire de l'identité du BE. Pour renforcer cette vérification, toutes les IF/EPNFD/autorités doivent notifier toutes divergences notées entre les informations au RBE et les informations dont elles disposent. Par contre, les lacunes au niveau de la compréhension du concept de BE et d'obligations de notification des divergences semblent diminuer la valeur des données au RBE.
- e) Le RCS permet un accès rapide aux autorités compétentes et au public aux informations élémentaires, y compris sur la propriété légale des sociétés et certaines associations tenues de s'y inscrire. Les informations sont vérifiées par les GTC au moment de l'enregistrement et tenues à jour essentiellement sur la base des notifications obligatoires des représentants des sociétés, mais aussi sur la base d'information des autorités compétentes (y compris TRACFIN) ou à l'initiative des GTC à tout moment (sur la base des divers indicateurs). L'information relative aux sociétés enregistrées en OM n'était pas effectivement disponible jusqu'à récemment.
- f) Les mesures de transparence pour les associations sont limitées, de même que pour les fondations et les fonds de dotation qui représentent toutefois un secteur plus restreint. L'exactitude des informations soumises lors de la

création de ces structures n'est pas vérifiée et les informations nominatives ne sont pas accessibles publiquement. L'absence de données sur les BE et l'enregistrement des données de manière non-exploitable ne permet pas aux autorités de faire des requêtes nominatives ce qui limite l'accès à des données à jour en temps opportun.

- g) Les autorités compétentes utilisent plusieurs mécanismes pour accéder aux informations élémentaires (y compris information sur la propriété légale) et sur les BE des personnes morales (techniques d'enquête, réquisitions auprès des IF/EPNFD et préfectures, RCS, RNA et depuis 2017 le RBE). L'ensemble de ces mécanismes permet aux autorités de pallier à certaines des faiblesses des différents registres, mais ralentit l'accès à ces informations. En ce qui concerne les constructions juridiques, bien que l'utilisation des fiducies et des trusts ne soit pas répandue en France, les autorités compétentes accèdent aux informations élémentaires et sur les BE par le biais des IF/EPNFD et les différents registres, néanmoins l'exactitude du registre des trusts est difficile à assurer.
- h) La France dispose de sanctions administratives, civiles et pénales pour les manquements aux différentes obligations déclaratives auxquels les personnes morales sont soumises. Les radiations d'office sont largement privilégiées aux sanctions. La nature du nombre limité de sanctions imposées pour manquement déclaratif au RCS n'a pas été communiquée.

Recommandations

La France devrait :

- a) Affiner et consolider ses évaluations des risques d'abus des sociétés et des associations, notamment sur la base des travaux des GTC et de TRACFIN, diffuser cette connaissance à toutes les parties prenantes pour renforcer leur compréhension des risques et considérer si des mesures supplémentaires devraient être prises concernant les mouvements de capitaux pour les sociétés de personnes et la cession d'actions pour les sociétés de capitaux.
- b) Compte tenu du processus dématérialisé de l'inscription au RCS, s'assurer de l'utilisation du dispositif DOCKERIF par tous les GTC et du développement d'autres outils permettant de vérifier l'authenticité des documents afin de s'assurer de l'exactitude des données et détecter la fraude documentaire.
- c) S'assurer que les GDA vérifient les informations reçues et surveillent d'une manière continue les données tenues au RNA. Les données devraient être renseignées dans un format exploitable de manière à ne pas ralentir les recherches des autorités compétentes et les informations élémentaires nominatives publiées.

- d) Renforcer ses mesures de sensibilisation auprès des IF/EPNFD visant à clarifier l'obligation de déclaration des divergences entre les informations qu'ils collectent et les informations au RBE afin d'assurer l'exactitude des données sur les BE.
- e) Vérifier et considérer centraliser les informations élémentaires des fondations et fonds de dotation afin de renforcer la transparence de ces structures et assurer un accès en temps opportun par les autorités compétentes à des informations exactes et à jour.
- f) Réviser la définition de BE des associations, fondations et fonds de dotation conformément aux exigences du GAFI et s'assurer que ces informations, exactes et à jour, puissent être mises à la disposition des autorités compétentes rapidement afin d'assurer la transparence de ces structures.
- g) Dans le but de compléter le RBE, intensifier le recours aux sanctions en priorité envers les sociétés présentant des risques de BC/FT plus élevés qui n'ont pas renseigné les informations sur leur BE.
- h) Considérer des mesures permettant le déploiement de l'outil de détection d'alerte au niveau du RNCS en appui des RCS locaux afin de permettre le croisement des informations à travers les greffes.
- i) Faire un meilleur usage de ses mécanismes de sanctions pour renforcer la mise en conformité des personnes morales avec leur obligation de transparence.

548. Le Résultat Immédiat pertinent pour ce chapitre est RI.5. Les recommandations pertinentes pour l'évaluation de l'efficacité dans le cadre de cette section sont R.24-25, et certains éléments des R.1, 10, 37 et 40.¹¹³

Résultat immédiat 5 (Personnes morales et constructions juridiques)

Accessibilité au public des informations sur la création et les types de personnes morales et de constructions juridiques

549. Les informations concernant les différents types de personnes morales pouvant être créées en France ainsi que les procédures de création et de modification sont décrites dans les différents textes législatifs qui sont mis à la disposition du public via le site web Légifrance (*cf.* R.24). Ces textes sont vulgarisés sur différents sites web du gouvernement, notamment www.service-public.fr et www.economie.gouv.fr.

¹¹³ La disponibilité d'informations élémentaires et sur les bénéficiaires effectifs, exactes et à jour, est également évaluée par le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales de l'OCDE. Dans certains cas, les conclusions peuvent être différentes en raison de différences entre les méthodologies, objectifs et champs des standards respectifs du GAFI et du Forum Mondial.

550. La France n'a pas ratifié la Convention de la Haye relative à la loi applicable au trust et ainsi ne permet pas la création de trust en France. N'ayant pas la capacité juridique d'interdire les effets des activités des trusts étrangers, les administrateurs de trust étrangers peuvent offrir leur service en France et des trusts étrangers peuvent avoir des implications en France, telles que des biens ou des droits. Seules les fiducies sont acceptées en droit français et sont établies par écrit. Les conditions de création sont précisées dans le Code civil français accessible via le site web de Légifrance.

Identification, évaluation et compréhension des vulnérabilités et de la mesure dans laquelle les personnes morales créées dans le pays peuvent être ou sont détournées à des fins de BC/FT

551. La compréhension des autorités compétentes des risques de détournement à des fins de BC/FT des sociétés est généralement bonne, mais est affecté par l'absence d'une analyse des risques plus granulaire et consolidée reflétant la diversité et complexité du secteur en France. Le fractionnement des analyses et le manque de profondeur pose un défi au niveau de la qualité des efforts d'identification et d'évaluation des risques d'abus des sociétés et le développement d'une compréhension commune et complète pour toutes les autorités compétentes. Pour les associations, les fondations et les fonds de dotation, l'analyse est plutôt limitée ce qui, dans le cas des associations, est plus préoccupant étant donné leur nombre plus important.

Sociétés

552. Les sociétés françaises sont vues comme présentant un risque modéré de BC/FT dans l'ANR qui identifie comme préoccupations principales les vulnérabilités associées à l'anonymat des associés dans le cas des sociétés de personnes, surtout les SCI et des actionnaires pour les sociétés à capitaux, en particulier lorsqu'il y a cession d'actions. Elle note aussi les difficultés d'identification des BE dans le cas des chaînes de détention de sociétés, en particulier pour les sociétés internationales. À l'exception de ces mentions générales, l'ANR n'offre pas d'analyse différenciée pour chaque type de personnes morales ou d'indication de la matérialité.
553. Certaines ASR et rapports de TRACFIN viennent préciser les risques d'abus des sociétés, mais les ASR manquent de granularité (cf. RI.3) et le manque de consolidation semble diluer la qualité de l'analyse. Les rapports typologiques de TRACFIN recensent plusieurs cas intéressants d'abus de personnes morales qui mettent en exergue les risques. L'ASR de l'ACPR décrit certains des risques plus spécifiques impliquant le secteur bancaire, à savoir l'usage des montages complexes et les sociétés-taxis, tandis que l'ASR de l'AMF ne couvre pas le sujet. La DGCCRF a identifié dans une certaine mesure des risques spécifiques aux personnes morales dans ses ASR, par exemple l'implication de sociétés dans l'achat/vente d'immobilier et le blanchiment d'importantes sommes et l'exploitation des sociétés de domiciliation pour légaliser des sociétés utilisées pour dissimuler les bénéficiaires ou blanchir des fonds. Les ASR des professionnels du chiffre et du droit identifient aussi certaines zones de risque.

554. Ces analyses des risques fragmentées manquent cependant de spécificités et toutes les vulnérabilités ne sont pas explorées, notamment celles créées par les titres au porteur ou le recours aux intermédiaires par le détenteur réel des titres. De plus, l'absence d'analyse de la matérialité des risques ne permet pas d'appuyer la notation. Ainsi, le nombre important de cas de BC présentés aux évaluateurs mettant en avant l'abus de personnes morales semble suggérer que le risque demeure très important. Le niveau de risque de FT « faible » pourrait être raisonnable mais n'est pas clairement justifié non plus.

Associations, fondations et fonds de dotation

555. L'analyse des risques d'abus des associations, fondations et fonds de dotation est limitée. La France considère le risque résiduel de BC/FT pour le secteur des associations, fondations et fonds de dotation comme faible, mais élevé pour certaines structures associatives opérant dans des secteurs et géographies sensibles. Pour ce qui concerne le risque BC, la France démontre une appréciation générale des risques. TRACFIN, pendant plusieurs années, a évoqué les risques et des cas impliquant des associations dans ses rapports annuels et ses analyses. Toutefois, l'ANR offre peu de détails concernant les risques associés aux fondations et les fonds de dotation. Concernant les risques d'abus pour FT, la France conclut que la majorité des associations et fondations présentent un risque faible mais a identifié 3 catégories d'association à haut risque. Cette identification semble trop large et pas pleinement justifiée (cf. RI 1 et R.8).

Mise en œuvre de mesures visant à empêcher l'utilisation des personnes morales et des constructions juridiques à des fins de BC/FT

556. La France a mis des mesures en place pour renforcer la transparence des personnes morales et des constructions juridiques afin d'empêcher leur utilisation à des fins de BC/FT. Ces mesures ont amélioré le dispositif français, néanmoins des lacunes qui affectent leur niveau d'efficacité subsistent.

557. La première ligne de défense visant à empêcher l'utilisation des personnes morales, à des fins délictueuses, est l'obligation, dans le cadre de la création de la personne morale, d'être enregistré auprès des GTC ou des GDA ou être le sujet d'une publication dans le Journal Officiel des associations et fondations d'entreprise (JOAFE). En absence de conformité avec ces exigences, les sociétés, associations et fondations ne peuvent pas bénéficier d'une personnalité juridique et ainsi ouvrir un compte bancaire ou recevoir des subventions.

558. De plus, toute personne morale, y compris certaines associations¹¹⁴, doivent disposer d'un numéro SIREN – un identificateur unique, créé par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) à chaque personne morale qui sert à prouver que telle personne possède une existence légale. Le numéro SIREN, et par conséquent la légitimité de la personne morale, peut se vérifier sur le site web sirene.fr. Le numéro SIREN est généré préalablement à la création de la personne morale dès le dépôt d'un dossier de création d'entreprise chez un GTC. Les GTC sont

¹¹⁴ Une association doit demander son immatriculation auprès de l'INSEE si elle souhaite demander des subventions publiques de l'État ou des collectivités territoriales, envisage d'employer des salariés ou exerce des activités commerciales qui conduisent au paiement de la TVA ou de l'impôt.

tenus d'informer immédiatement l'INSEE de toute radiation pour procéder à la suppression du numéro SIREN.

Sociétés

559. L'enregistrement des sociétés par les GTC (134 greffes du tribunal de commerce en métropole et 7 en OM) représente une mesure de transparence efficace. Les formalités sont consignées de manière électronique au niveau du registre maintenu au niveau de chaque greffe (c'est-à-dire, le RCS) et sont centralisées au RNCS. Toutes les informations renseignées sont vérifiées (cf. QE 5.4). Cependant, les GTC n'ont été déployés en OM qu'en décembre 2019. Préalablement, les enregistrements se faisaient par les représentants du Ministère de la Justice sur place, mais des problèmes de délais et de qualité des informations ont amené la France à réviser son approche. Depuis le transfert de compétence aux GTC, un effort de traitement des dossiers en arriéré a été mis en place et la dématérialisation des informations est en cours.
560. La publication d'une large panoplie de données sur les sociétés, accessibles à partir de la France et de l'étranger, représente une importante mesure d'atténuation des potentiels abus des sociétés avec quelques potentielles améliorations. Les données au RNCS sont publiées sur le site InfoGrefe et sur le site de l'Institut national de la propriété intellectuelle (INPI.fr) permettant ainsi au public d'accéder rapidement aux informations élémentaires concernant les sociétés et les associations incorporées, y compris les informations sur les dirigeants, administrateurs et les BE. Toutes les informations (hors jour et lieu de naissance – pour les personnes autres que les autorités compétentes et assujettis LBC/FT habilités) peuvent être accédées moyennant un frais (InfoGrefe) ou suite à une inscription (INPI.fr). La publication des données sur les BE est une mesure de transparence efficace allant au-delà des requis du GAFI. Toutefois, les limitations concernant la vérification et la disponibilité des données sur les BE limitent dans une certaine mesure l'efficacité des efforts de publication (cf. para 536 à 540). De plus, le fait que les données concernant les BE ne sont pas arrimées à l'outil de requête de l'InfoGrefe et INPI ou offerte dans un format exploitable limite son utilité.
561. Au cours des dernières années, les GTC se sont fortement impliqués dans la LBC/FT et des résultats concrets ont pu récemment être notés. En 2015, le Conseil National des GTC et TRACFIN ont conclu une convention de partenariat dans le but de formaliser leurs échanges et de faciliter l'accès à TRACFIN aux registres légaux. Des actions de sensibilisation de la LBC/FT ont aussi été menées auprès des GTC. Depuis 2018, ces derniers ont accès à la plateforme ERMES pour transmettre des DOS et depuis février 2020, ils sont assujettis aux obligations LBC/FT. Des critères d'alertes ont été développés avec l'appui de TRACFIN permettant de faciliter l'identification des situations présentant des risques plus élevés. L'impact de ce travail est illustré par l'importante augmentation de DOS (18 en 2018; 464 en 2019; 720 en 2020) qui a permis de déceler des réseaux de fraudes de grande ampleur. Toutefois, le nombre d'alertes par jour est significatif et traité de manière prioritaire selon les connaissances du greffier. En outre, le criblage sur la base des critères d'alertes s'effectue au niveau de chaque RCS et ne permet pas des recoupements des données au niveau du RNCS.

562. Le FNIG, mis en place en 2012, permet de faciliter la mise en œuvre des mesures d'interdiction de gérer prononcées par les juridictions judiciaires. Il est tenu par les GTC et recense l'ensemble des mesures d'interdiction de gérer et de faillites personnelles, prononcées par les juridictions correctionnelles (depuis 2017), civiles (depuis 2017) ou commerciales (depuis 2008), à l'exclusion des sanctions disciplinaires. Au 1er janvier 2021, il comptait 26 000 mesures. Les GTC consultent systématiquement cette liste dans le cadre de leur vérification des informations relatives au RCS et crible leur base de données une fois par mois. La majorité des autorités d'enquête et de poursuite ont indiqué le consulter fréquemment dans le cadre de leur enquête. Ce fichier n'est pas accessible au public.
563. La France identifie les sociétés de domiciliation, bien qu'assujettis au régime LBC/FT en tant qu'EPNFD, comme une vulnérabilité. Ce secteur qui compte plus de 3000 sociétés de domiciliation est toutefois relativement peu sollicité avec environ 63 000 sociétés domiciliés via leur service (1.13% des 5.5 millions de sociétés enregistrées au RNCS ou 29% des sociétés pour le RCS de Paris). Toutefois, les sociétés de domiciliation sont peu sensibilisées aux obligations LBC/FT et la supervision du secteur par la DGCCRF est insuffisante. TRACFIN déplore d'ailleurs le faible volume déclaratif des sociétés de domiciliation (25 signalements en 2020, dont 50% d'un unique déclarant) (cf. RI4).
564. Aucune mesure en place ne permet de répondre à certaines des préoccupations d'anonymat relevé dans l'ANR, notamment en ce qui concernent les mouvements de capitaux pour les sociétés de personnes et la cessions d'actions pour les sociétés de capitaux qui peuvent se faire sans obligation de déclaration au RCS.

Associations, fondations et fonds de dotation

565. Les mesures mises en place pour assurer la transparence des associations, fondations et fonds de dotation ne paraissent pas suffisantes. La création d'une association, d'une fondation et d'un fonds de dotation donne lieu à une publication au JOAFE disponible en ligne¹¹⁵. Pour les associations, ces informations sont aussi consignées au RNA par les 297 GDA. Ces informations sont mises à jour immédiatement au RNA mais publiées uniquement le 1er du mois. La vérification des informations pour les associations, fondations et fonds de dotation est toutefois limitée à leur complétude (cf. para 534-535) et les informations nominatives ne sont pas publiées (uniquement le nom de l'association/fondation, son adresse et son objet).

¹¹⁵ Pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie Française, la publication se fait à leur Journal Officiel respectif.

566. Des mesures sont en place pour s'assurer que les associations, fondations et certains fonds de dotation qui reçoivent des subventions publiques ne détournent pas une partie de ces fonds¹¹⁶. Les fonds de dotation doivent faire certifier leurs comptes annuels par un commissaire aux comptes dès lors que le montant total de leurs ressources dépasse EUR 10 000 en fin d'exercice. En parallèle, les associations, qui reçoivent des subventions ou non, sont soumis à des contrôles fiscaux. Sur un total de 1.6 million d'associations, 2 000 (équivalent à uniquement 0.1% du total) ont fait l'objet d'un contrôle fiscal sur pièce ou sur place depuis 2017, ce qui a permis de recouvrer près de 262 millions EUR sur la même période. Les mesures concernant le FT sont décrites au RI.10. Ainsi, les mesures d'encadrement accompagnant l'octroi de subventions publiques permettent de contrer les possibilités de détournement et de qualifier le risque de blanchiment par les associations, fondations, fonds de dotation, de faible.

7

Constructions juridiques (Fiducies et trust)

567. La France impose des mesures aux fiduciaires et administrateurs de trusts ce qui contribuent dans une certaine mesure à prévenir l'abus de ces structures (cf. R.25). Les fiduciaires sont obligatoirement des IF ou des EPNFD. Ainsi, la mise en œuvre des mesures qui leur incombent spécifiquement en tant que fiduciaire est normalement contrôlée par leurs autorités de supervision respectives. Pour les administrateurs de trust, la mise en œuvre de ces mesures n'est pas spécifiquement contrôlée étant donné qu'ils sont régis par le droit étranger.

568. La France a mis en place des mesures additionnelles de transparence en mettant en place des registres qui semblent utiles pour les fiducies, mais moins robuste pour les trusts. Les fiducies sont répertoriées dans le Registre National des Fiducies (RDF) sous peine de nullité du contrat de fiducie. Le RDF, géré par la DGFIP, qui réalise aussi des contrôles fiscaux sur les constructions juridiques, contient des détails pertinents. Le registre est mis à jour chaque trimestre. Les administrateurs de trusts étrangers qui ont des implications en France (le constituant, le bénéficiaire, un bien ou un droit) ou les administrateurs de trusts étrangers ayant leur domicile fiscal en France doivent déclarer le trust. Les informations sont ensuite répertoriées au Registre des trusts étrangers. Les trusts étant créés dans des États tiers, ces informations ne peuvent pas être vérifiées. Les informations aux registres ne sont pas accessibles au public – le Conseil Constitutionnel ayant tranché qu'une telle mesure irait contre les principes de droit au respect de la vie privée. Toutefois, elles sont accessibles aux IF/EPNFD, aux autorités compétentes et dans certains cas précis aux personnes tierces.

¹¹⁶ Ces mesures incluent des obligations, déclaratives, comptables et fiscales accompagnées de contrôles par les chambres régionales, la Cour des comptes, et l'administration pour des subventions de plus de 1 500 EUR; rapport d'activité détaillant l'utilisation des fonds pour des subventions de plus de 23 000 EUR et vérification des comptes par un commissaire aux comptes pour les subventions de plus de 153 000 EUR.

Applicables à toutes les personnes morales et constructions juridiques

569. Les IF et les EPNFD représentent une autre ligne de défense pour prévenir l'abus de personnes morales et constructions juridiques qui doit être renforcée. Dans le cadre de leur obligation de vigilance à l'égard des clients, ils sont tenus d'identifier leurs clients qui sont des personnes morales et constructions juridiques ainsi que les BE. Toutefois, les statistiques fournies par la France démontrent qu'il y a des niveaux de conformité variables en ce qui concerne la vigilance à l'égard de la clientèle à travers les secteurs financier et non-financier et TRACFIN souligne la nécessité pour les déclarants de porter une meilleure attention aux soupçons liés aux personnes morales et constructions juridiques (cf. RI4). Des échanges sont régulièrement organisés et plus récemment des réunions de sensibilisation sur le mécanisme de signalement des divergences entre les informations collectées par les IF/EPNFD et celles qui figurent au RBE ont été conduites.

Capacité des autorités compétentes à obtenir des informations élémentaires et sur les bénéficiaires effectifs satisfaisantes, exactes et à jour, et en temps opportun, sur tous les types de personnes morales créées dans le pays

570. Les autorités compétentes peuvent obtenir des informations sur la propriété effective des personnes morales à travers une combinaison de mécanismes. L'information est principalement accessible par le biais des registres qui centralisent l'information, y compris sur les BE depuis 2017. Les autorités compétentes peuvent aussi réquisitionner les informations obtenues par les IF/EPNFD dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de vigilance ou conservées par les personnes morales elles-mêmes. Chacune de ces mesures présentent certaines lacunes mais la combinaison de ces mesures permet un accès satisfaisant aux informations pertinentes pour les sociétés, mais dans une moindre mesure pour les associations, fondations et fonds de dotation.

Informations élémentaires – personnes morales immatriculées au RCS

571. Les autorités compétentes¹¹⁷ accèdent directement aux informations élémentaires sur les sociétés par le biais d'Infogreffe qui centralise l'information des RCS. L'information qui y est consignée est vérifiée par les GTC. Dans le cadre de cette vérification, les GTC s'assurent que la demande est conforme aux dispositions législatives et réglementaires et que les pièces justificatives étayent la demande. Ils vérifient aussi systématiquement le casier judiciaire des dirigeants¹¹⁸ et s'ils figurent au FNIG. Toutefois, l'introduction des formalités par voie électronique pose un défi majeur lors de la vérification afin de détecter la fraude documentaire. Le déploiement prochain de l'outil DOCVERIF du Ministère de l'Intérieur aidera les GTC à valider l'authenticité des pièces d'identité, mais ne saurait être suffisant. Les autorités ont engagé des réflexions pour identifier d'autres outils.

¹¹⁷ Les Parquets, Ministère public, Police nationale, Gendarmerie nationale, Préfecture de police de Paris, TRACFIN, AFA et AGRASC.

¹¹⁸ Ceci inclut les associés tenus des dettes sociales, les dirigeants (gérants, présidents, directeurs généraux, membres du directoire, président du conseil d'administration, président du conseil de surveillance, membres du conseil de surveillance.

572. Les vérifications des informations doivent être faites en 24 heures à partir du moment où la requête est soumise aux GTC. Ces derniers peuvent étendre jusqu'à 5 jours leur vérification dans le cas de dossiers complexes. En moyenne, 5 millions d'actes sont traités par année à travers des 141 Tribunaux de commerce qui comptent 230 GTC et 2000 collaborateurs. En 2020, 30 % des dossiers soumis aux GTC ont été rejetés ou ont fait l'objet de requête de clarification pour manque d'information ce qui démontre la robustesse des vérifications faites par les greffiers. Les GTC peuvent aussi être amenés ponctuellement à consulter leurs homologues étrangers pour confirmer certaines informations. De plus, le Conseil national des GTC échange 2-3 fois par an avec ses homologues italiens et espagnols la liste de filiales relevant de sociétés de leur pays afin de s'assurer de la concordance des registres.

Tableau 7.1. Dossiers traités par les GTC (2018-2020)

	2018	2019	2020
Nombre total de dossiers transmis aux GTC	1 532 380	1 469 120	1 710 682
(dont) nombre total de dossiers pour lesquels une demande de régularisation a été faite	452 504	404 520	486 724
(dont) nombre total de dossiers refusés	49 778	48 173	93 618

573. Cependant, en ce qui concerne le maintien de l'exactitude et l'actualisation de l'information après l'enregistrement de la société, les GTC comptent principalement sur la conformité des personnes morales avec les obligations déclaratives. Les personnes morales disposent d'un mois pour déclarer toutes modifications aux informations élémentaires. Le ministère public (parquet) ainsi que tout intéressé peuvent également saisir le GTC pour indiquer qu'une société n'est pas à jour dans ses informations. Ceci entraîne une demande de régularisation du greffier adressée à la personne immatriculée au RCS.
574. Par exception au principe déclaratif, le GTC peut faire des modifications directement au RCS – c'est-à-dire des « mentions d'office ». Ainsi, le greffier est tenu de mentionner d'office au RCS les modifications intervenant suite aux décisions relatives aux procédures collectives et aux sanctions professionnelles et patrimoniales qui en découlent. Il peut aussi faire des mentions concernant : le changement de dirigeant, le transfert de siège et la modification du capital. Les données au tableau 7.2. montrent que le nombre de mentions d'office relatif au nombre de demandes de modifications est relativement substantif. Un effort conséquent est en place pour permettre l'accès à des données à jour, mais demeure basé sur l'obligation déclarative.

Tableau 7.2. Nombre de modifications et mentions d'offices au RCS et RBE (2016 - 2020)

Année	Modifications	Mentions d'office
2016	696 357	190 481
2017	732 430	186 398
2018	985 867	184 328
2019	946 014	269 310
2020	891 969	224 049

Informations élémentaires – Associations, fondations, fonds de dotation

575. Concernant les associations, les autorités compétentes peuvent accéder directement aux informations nominatives et toutes les pièces au dossier de manière numérisée (statuts, liste de personnes habilitées à représenter l'association, etc.) via leur accès direct au RNA. Étant donné le format numérisé des documents, ces plateformes ne permettent pas de faire du requêtage sur la base des informations nominatives ce qui limite la portée de l'accès à ces informations. Pour les fondations et les fonds de dotation, les autorités compétentes n'ont pas un accès direct aux bases de données des préfetures et doivent s'adresser directement à la préfeture du département du siège social pour les données nominatives. Les informations nominatives relatives aux fonds de dotations peuvent être consultées par voie de réquisition judiciaire par les services d'enquête en application d'un pouvoir général de réquisition.
576. Toutefois, il n'existe pas de mécanisme de vérification pour s'assurer que les informations sont exactes et à jour. Les GDA vérifient uniquement la complétude du dossier et la cohérence des informations qui figurent sur les différents documents fournis. Ils ne procèdent à aucune vérification de fond. Les associations, fondations et fonds de dotation doivent signaler toutes modifications apportées aux informations fournies dans un délai de 3 mois, sous peine d'amendes mais aucun mécanisme n'est en place pour s'assurer qu'ils se conforment à leur obligation.

Informations sur les bénéficiaires effectifs

577. Le RCS contient des informations détaillées sur environ 5,5 millions d'entités. Toutes les sociétés commerciales et civiles sont obligées de déclarer leurs actionnaires lors de leur enregistrement. Par conséquent, 100% de sociétés commerciales et civiles ont déclaré tous leurs actionnaires (propriété légale) au RCS. Le RBE est une sous-section du RCS, qui vise à faciliter l'identification des bénéficiaires effectifs dans le contexte de leurs obligations LBC/FT. Le RCS et le RBE sont contrôlés par le greffier du tribunal de commerce (GTC). Le RBE est annexé au RCS et est directement accessible aux autorités compétentes sur Infogreffe et sur le portail de l'INPI – sans restriction et dans un format exploitable. Depuis le lancement du RBE en août 2017, 100% des nouvelles personnes morales immatriculées ont déclaré leurs BE. Les sociétés qui étaient déjà enregistrées avaient jusqu'au 1er avril 2018 pour confirmer que leurs propriétaires légaux sont leurs BE, ou soumettre de nouvelles informations sur leur BE. Quand la France a mis en place le RBE en 2017, les GTC ont envoyé des informations et des lettres de rappel (plus que 2,2 millions en 2018 et 2019) aux entités déjà enregistrés au RCS pour leur demander de déclarer officiellement leurs BE. Dans la mesure où des informations complètes sur les propriétaires légaux sont déjà disponibles sur les RCS, dans beaucoup de cas, la déclaration du BE implique de transférer ces informations au RBE et les re-vérifier. Au moment de la visite sur place, 74.2% des sociétés visées déjà enregistrées avaient complétées leurs nouvelles obligations. Malgré les sanctions encourues (amendes et emprisonnement) en cas de manquement à l'obligation déclarative de fournir les informations requises au registre, 4 ans après l'introduction du RBE, un quart des sociétés déjà enregistrées (excluant les personnes physiques – 1 286 357) n'ont toujours pas transféré ou fourni leurs informations sur leur BE sous le nouveau cadre d'enregistrement. Les autorités indiquent que la majorité des sociétés qui ne se sont toujours pas conformées, sont d'anciennes SCI familiales ou des sociétés commerciales détenues par des individus dont le BE sont les dirigeants légaux ou associés déjà inscrits au RCS et soumis aux vérifications des GTC.
578. Les GTC vérifient l'information avant de l'inscrire au RCS et au RBE et à leur initiative à tout moment (sur la base des divers indicateurs et des notifications des autorités compétentes). Les GTC effectuent des vérifications étendues des informations soumises, y compris en les croisant avec de nombreuses bases de données auxquelles ils ont accès, et en utilisant des outils officiels pour vérifier l'authenticité des documents. Notamment, ils vérifient les éléments justifiant le % de capital ou de droit de vote déclaré et étudient les organigrammes lorsque nécessaire pour clarifier les chaînes de détention. Pour les chaînes de détention impliquant des personnes ou des entités à l'étranger, les GTC peuvent interroger leurs homologues et les autorités compétentes pertinentes, y compris TRACFIN. Lorsqu'ils ont des doutes, des vérifications supplémentaires sont faites et ils invitent le déclarant à apporter des clarifications ou rejettent la requête (signifiant que la société ne peut pas être créée ou procède à la radiation). Lorsqu'ils suspectent du BC/FT, ils soumettent un DOS à TRACFIN sur la base de critères d'alerte développés avec TRACFIN. Toutefois, le contrôle par un autre moyen que la détention du capital ou des droits de vote suppose des investigations complémentaires plus approfondies par les GTC, mais qui peuvent être entreprises par les autorités judiciaires pertinentes dans le cadre d'enquête.

579. Pour maintenir le RBE à jour, les GTC s'appuient sur les déclarations des sociétés et à la vigilance des IF/EPNFD, et sur le mécanisme de signalement des divergences, que les assujettis ont l'obligation de déclarer depuis 2020. Les sociétés immatriculées au RCS doivent notifier toutes modifications aux informations relatives au BE dans un délai d'un mois. Les IF/EPNFD sont tenus d'informer les GTC en cas de divergence entre les informations qu'ils ont collectées sur les BE et les informations au RBE. Cette obligation récente (février 2020) n'a que récemment été opérationnalisée avec la mise en service d'un portail de signalements en mai 2020. Cette mesure devrait indéniablement améliorer la qualité des informations au RBE étant donné que la teneur de la relation d'affaires entre IF/EPNFD et les personnes morales les rend plus à même que les GTC d'identifier les personnes qui détiennent le contrôle de dernier lieu. Toutefois, son impact est à nuancer. Malgré les activités de sensibilisation, un nombre important d'IF et EPNFD ont indiqué se fier uniquement aux informations du RBE pour vérifier l'identité des BE, sans faire leur propre recherche tandis que d'autres attendaient toujours d'être informés de la procédure pour communiquer une divergence.
580. En ce qui concerne les associations, les fondations et les fonds de dotation, aucune information sur les BE n'est collectée. La définition de BE n'est pas conforme à celle du GAFI et se limite aux représentants légaux (*cf.* R.10 et 24).
581. Mis à part le RBE et avant son entrée en service, les autorités compétentes utilisaient d'autres moyens pour identifier les BE. Notamment, elles utilisent leur droit de communication pour solliciter des informations auprès des IF/EPNFD, le FICOBA permettant de facilement retracer l'IF concernée. Souvent, les autorités utilisent des techniques d'enquête comme la filature et l'écoute électronique pour prouver le contrôle effectif de dernier lieu d'un suspect sur un bien ou un avoir. La combinaison de mécanismes à la disposition des autorités compétentes pour l'identification des BE des sociétés leur permet d'accéder aux informations sur les BE dans des délais convenables. En ce qui concerne les associations, les fondations et les fonds de dotation, les autorités compétentes doivent s'en remettre uniquement à des réquisitions et des techniques d'enquête ce qui engendre des délais.

Capacité des autorités compétentes à obtenir des informations élémentaires et sur les bénéficiaires effectifs satisfaisantes, exactes et à jour, et en temps opportun, sur tous les types de constructions juridiques créées dans le pays

582. Si les trusts sont interdits en France, la France a pris des mesures pour prévenir les effets en France de trusts constitués à l'étranger, et faciliter l'accès aux autorités compétentes à des informations pertinentes sur les constructions juridiques créées, ou impliquant des personnes ayant leur résidence fiscale, en France.
583. Les informations relatives aux contrats de fiducie sont centralisées au RDF géré par le DGFIP. Le contrat de fiducie doit être conclu par écrit et soumis aux services des impôts qui valident toutes les informations concernant la fiducie avant de l'enregistrer au RDF. Ainsi, les autorités compétentes peuvent directement accéder aux informations à l'égard des personnes physiques ayant la qualité de fiduciaire, de constituant, de tiers protecteur, de bénéficiaire direct ou indirect ou en tant que BE par le biais du RDF. Les informations concernant les éventuels tiers ou toute autre personne opérant un contrôle sur la fiducie ne sont toutefois pas disponibles. Les informations au RDF sont mis à jour à chaque trimestre ce qui pourrait remettre en question la nature, exacte et à jour de l'information tenue. Cependant, l'usage des

fiducies en France n'est pas répandu et les additions et modifications au registre n'impliqueraient pas des volumes importants.

584. Les trusts, institués à l'étranger par des personnes ayant leur résidence fiscale en France ou ayant des implications en France sont soumis depuis 2011 à une déclaration obligatoire à la DGFIP qui répertorie ces trusts au registre des trusts étrangers (RTE) auquel les autorités compétentes ont directement accès. Ce registre contient des données personnelles propres aux constituants, aux administrateurs et aux bénéficiaires des trusts (environ 2 900 trusts sont répertoriés). Les actifs placés dans le trust sont également mentionnés avec leur valeur vénale.
585. La DGFIP vérifie la véracité des informations en consultant des documents juridiques du trust, y compris la documentation bancaire. Ceci dit, la DGFIP peut seulement vérifier et répertorier les données qu'elle reçoit. Un défi important se pose concernant l'adéquation, l'exactitude et l'actualité de l'information inscrite au RTE, dans la mesure où la DGFIP compte sur les administrateurs du trust qui peuvent se trouver à l'étranger pour se conformer avec leurs obligations déclaratives. Des sanctions financières voire pénales lourdes pour les parties au trust sont prévues en cas de manquement aux obligations de déclaration, mais la France n'a pas indiqué les avoir appliquées.

Caractère efficace, proportionné et dissuasif des sanctions appliquées

586. La France dispose de sanctions administratives, civiles et pénales qui paraissent dans l'ensemble proportionnées et dissuasives pour les manquements aux obligations déclaratives concernant les personnes morales (sauf les fondations et fonds de dotation) et constructions juridiques sauf en ce qui concerne les manquements à la conservation des documents ou les manquements aux obligations des fondations et fonds de dotation. L'imposition de sanctions, en dehors des radiations d'office, est toutefois très limitée.
587. Les GTC privilégient les sanctions administratives telles que les radiations d'office et la désactivation des numéros SIREN en raison de leur efficacité et rapidité. Le tableau 7.3 reflète le nombre de radiations effectuées entre 2016 et 2020 suite à des défaillances identifiées sur le RCS. Toutefois, ces radiations sont effectuées plutôt pour les manquements déclaratifs des personnes qui ont déjà cessé leurs activités, au lieu des manquements déclaratifs matériels requis pendant la vie de la société.

Tableau 7.3. Mesures prises à l'encontre des sociétés pour manquement aux obligations de déclaration au RCS

	2016	2017	2018	2019	2020
Radiations	245 677	253 326	268 856	202 155	181 361
Sanctions pénales	8	24	25	17	22

588. Entre 2016 et 2020, 96 sanctions pénales, dont une relative au non-respect de l'obligation de déclaration des BE, ont été imposées. Le nombre de sanctions paraît limité au vue du nombre d'injonctions et de radiations d'office sur la même période (225 139 et 446 237 respectivement). En outre, la nature de ces sanctions n'a pas été communiquée et il est donc impossible de conclure sur la nature proportionnée et dissuasive de celle-ci. Les personnes physiques peuvent aussi être interdites de gérer et être ajoutées au FNIG. Par contre, la France n'a pu préciser si cette sanction avait été utilisée ou encore la proportion de personnes inscrites au FNIG pour non-conformité avec les obligations de déclaration.

Associations, fondations, fonds de dotation

589. Les autorités françaises n'ont pu démontrer l'imposition de sanctions à l'égard des associations. L'utilisation des relances en l'absence de l'information obligatoire semble répandue. Aucune sanction n'est prévue pour les fondations et les fonds de dotation.

Fiducies et les Trusts

590. Toutes les fiducies ont des obligations d'informations y compris l'enregistrement du contrat fiduciaire à peine de nullité. Les manquements aux obligations déclaratives fiscales sont sanctionnés. Pour les Trusts, l'administrateur du Trust est obligé de déclarer annuellement à la DGFIP certains détails portant sur le Trust dont la constitution (constituant, bénéficiaires, etc.) et la valeur vénale sous peine d'amende. Entre 2015 et 2020, la DGFIP, suite aux contrôles fiscaux externe et contrôles sur pièces sur les fiducies et trusts, a imposé des sanctions financières, mais n'a pas communiqué d'information sur les sanctions pour manquement aux obligations de déclarations aux registres.

Conclusions sur le RI 5

Le niveau de compréhension des autorités compétentes est relativement bon mais devrait être approfondi par une analyse plus détaillée des vulnérabilités. Le travail des GTC et leur bonne coopération avec TRACFIN permet à la France de relever de nouvelles typologies qui pourraient à termes contribuer à améliorer la détection des cas d'abus. Des mesures supplémentaires doivent toutefois être prises pour atténuer les risques liés aux mouvements de capitaux des sociétés de personnes et la cession d'actions pour les sociétés de capitaux ainsi que la transparence des associations. Les efforts de transparence par la publicité d'informations détaillées sur les sociétés sont notables, notamment la mise en place du RBE en 2017 accessible aux autorités compétentes et au public, et de registres sur les constructions juridiques accessibles aux autorités compétentes. Les mesures de vérification des informations sur les BE par les GTC sont rigoureuses mais doivent être renforcées par la notification par les IF/EPNFD/autorités des divergences notées. Le régime de sanctions, qui privilégie les radiations d'office, doit être mis en œuvre de manière plus dissuasive pour appuyer les efforts de transparence des personnes morales.

La France est notée comme ayant un niveau d'efficacité significatif pour le RI 5.

Chapitre 8. COOPÉRATION INTERNATIONALE

Conclusions principales et recommandations

Conclusions principales

- a) La France possède un cadre conventionnel et une infrastructure domestique à même de solliciter et de répondre de manière efficace aux demandes d'entraide judiciaire. Les demandes transitant par l'autorité centrale (BEPI) sont systématiquement enregistrées dans un applicatif informatique (AGATHE) et examinées par un gestionnaire de bureau, pour l'établissement des priorités en temps opportun.
- b) La qualité de l'entraide fournie par la France est bonne. Un soutien efficace des demandes d'entraide sortante est assuré par un réseau de magistrats de liaison.
- c) La majorité de l'entraide pénale se fait directement par CRI de magistrats à magistrats, surtout dans le cadre UE (décision d'enquête européenne). Ces demandes échappent pour le moment en partie au contrôle du BEPI, ce qui ne permet pas l'obtention de statistiques complètes sur les CRI entrantes et sortantes.
- d) Les informations concernant les délais d'exécution des demandes intra-UE, les infractions qui sont à leur base et les résultats obtenus ne sont pas disponibles. Cependant, l'efficacité globale de l'entraide fournie et sollicitée a été démontrée par d'autres moyens.
- e) La France participe à de nombreuses ECE. Elle fait usage de la transmission spontanée d'information.
- f) La procédure d'extradition avec les pays de l'UE (environ 90% des demandes) suit les règles et délais fixés par le mandat d'arrêt européen, permettant des exécutions rapides. Avec les pays hors UE, l'exercice du droit au recours devant les juridictions nationales –avant tout auprès du Conseil d'État - ralentit parfois considérablement la procédure d'extradition.
- g) Les résultats en matière de saisies, confiscations et rapatriement de biens confisqués, avec le soutien de l'AGRASC et de la PIAC (pour l'identification), se sont développés depuis 2016.
- h) TRACFIN fait largement recours à la coopération internationale. Sa coopération est de bonne qualité, même si des délais ont été marginalement notés. Cette coopération ne requiert pas l'existence préalable d'accords internationaux.
- i) L'ACPR et l'AMF collaborent efficacement avec leurs homologues étrangers. Elles adressent des – et répondent aux - demandes d'assistance. L'ACPR organise également des collèges de supervision (y compris sur le thème LBC/FT). En revanche, la coopération des superviseurs EPNFD (sauf les casinos) semble restreinte.

- j) Les forces de police, gendarmerie et douane ont fréquemment recours à la coopération internationale dans le cadre de leurs enquêtes – notamment par le biais d’Europol, des agents de liaison et sur la base de conventions ou accords bilatéraux.

Recommandations

La France devrait :

- a) Recueillir des statistiques sur le délai d’exécution et le résultat des demandes entrantes et sortantes, de même que sur les infractions à la base de ces demandes.
- b) Continuer à étendre le recours à des procédures d’extradition simplifiée avec des pays hors UE partageant les mêmes principes fondamentaux, afin d’améliorer les délais de traitement de certaines demandes d’extradition. La France devrait aussi envisager de simplifier l’ensemble de sa procédure d’extradition et de réduire les délais de traitement dans le respect des droits fondamentaux des personnes recherchées.
- c) Poursuivre son recours à la coopération internationale entre CRF en exploitant davantage les outils à disposition offert au niveau européen par le réseau Fiu.net.
- d) Poursuivre l’amélioration des délais de réponses aux demandes des CRF étrangères et intensifier le nombre de transmissions spontanées, notamment à travers l’allocation d’un nombre adéquat de ressources au sein de la division de coopération internationale.

591. Le Résultat Immédiat pertinent pour ce chapitre est RI.2. Les recommandations pertinentes pour l’évaluation de l’efficacité dans le cadre de cette section sont R.36-40 et certains éléments des R.9, 15, 24, 25 et 32.

Résultat immédiat 2 (Coopération internationale)

592. La coopération internationale de la France en matière pénale est satisfaisante. De fait, la France dispose de possibilités étendues de coopération en matière pénale. Elle a développé à de nombreuses reprises une coopération active en matière d’entraide judiciaire et d’extradition. Ce constat est basé sur une analyse des processus en place, discussions avec les autorités compétentes, statistiques sur l’assistance fournie, d’un examen des exemples de cas et du retour d’information du réseau mondial du GAFI¹¹⁹.

¹¹⁹ Au total, 32 juridictions ont fourni des informations sur leur expérience de coopération internationale formelle et informelle avec la France au cours des dernières années.

Octroi d'entraide judiciaire et d'extradition constructives et en temps opportun

593. À l'instar des autres membres de l'UE, la France connaît deux régimes de coopération judiciaire, celui développé au sein de l'UE sur le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions de justice (décisions d'enquête européenne, certificats de gels et de confiscation, contrôles judiciaires, mandats d'arrêt européens, peines privatives de liberté) et celui appliqué dans les relations avec les États hors UE, fondé sur des conventions bilatérales ou multilatérales notamment conclues dans le cadre des NU, du Conseil de l'Europe ou encore de l'OCDE, ou sur la base de réciprocité si aucun accord n'est applicable.

Entraide judiciaire (aux fins d'enquêtes)

594. La qualité de l'entraide fournie par la France a été jugée bonne par les autres pays membres du GAFI, sous réserve de quelques lenteurs ponctuellement signalées dans l'exécution de demandes d'entraide. L'entraide fournie est large et constructive. La France reçoit des magistrats étrangers des demandes d'entraide pénales, appelées commissions rogatoires internationales (CRI) et des décisions d'enquête européenne (DEE) dans le cadre de l'UE.

Tableau 8.1. Demandes d'entraide pénales (aux fins d'enquêtes) reçues

	2016	2017	2018	2019	2020
UE	/	/	5 338	7 411	8 766
- dont BC	/	/	NR	NR	NR
- dont FT	/	/	6	6	3
Hors UE (via BEPI)	1 235	1 015	882	806	1 211
- dont BC	60	47	57	59	72
- dont FT	4	4	6	0	4

Source : Ministère de la justice, BEPI

Transmissions directes d'autorité judiciaire à autorité judiciaire

595. La France reçoit un nombre significatif de demandes d'entraide (*cf.* tableau 8.1). Les DEE se transmettent directement, sans passer par l'autorité centrale (BEPI). Il est donc difficile d'en déterminer le nombre exact. Les données du tableau ci-dessus ne sont pas exhaustives, ce sont des estimations consolidées, reposant sur la communication annuelle des parquets généraux des demandes reçues de l'UE. Il n'y a pas de système de recensement centralisé. Ces données ne sont par ailleurs disponibles que depuis 2018 (c.-à-d. depuis l'entrée en vigueur de la décision d'enquête européenne en mai 2017).

596. Malgré l'absence de données exhaustives, il ressort de ces estimations une importance croissante du flux entrant de demandes par voie directe entre 2018 et 2020. Les données ne sont pas disponibles sur les infractions à la base des demandes (notamment BC), sur le délai dans lequel elles sont exécutées (sauf si le délai fixé par les Directives de l'UE est censé respecté) ni sur le nombre et les motifs de refus, mais l'efficacité globale de l'entraide fournie a été démontrée par d'autres moyens. Des travaux en cours en matière informatique semblent devoir pouvoir apporter à l'avenir les informations qui font défaut actuellement.

597. Sans surprise, ce sont les États membres de l'UE (essentiellement la Belgique, Allemagne, Portugal, Espagne et Luxembourg) qui adressent la plupart des demandes d'entraide à la France (approx. 85%). Dans le cadre de l'UE, ces demandes sont soumises à des délais d'exécution. Ainsi, la Décision d'enquête européenne doit être exécutée dans les quatre mois suivant sa réception.

Transmissions via l'autorité centrale – le BEPI

598. Sur le plan structurel, la France dispose d'une autorité centrale auprès du Ministère de la justice, le BEPI. Celui-ci est composé d'une trentaine de personnes et est divisé en un pôle chargé de la remise de personnes et d'un autre traitant les demandes d'entraide aux fins d'enquête. Ce bureau reçoit une partie des demandes (voir tableau 8.1) qu'il retransmet pour exécution aux autorités françaises compétentes : en principe un procureur ou un juge d'instruction, et pour les cas complexes de BC/FT aux parquets spécialisés (JIRS/JUNALCO, PNF et PNAT). Le traitement et suivi des cas urgents est assuré par un service de permanence. La transmission des demandes par voie dématérialisée est acceptée et tend à se généraliser (parfois en copie avancée, en plus de l'envoi papier des originaux, si exigé par la convention applicable). Les demandes d'entraide en matière de terrorisme, dont FT, de par la menace qu'elles représentent, sont par nature considérées comme sensibles et donc urgentes et traitées avec une célérité particulière.

599. Les données statistiques en matière de coopération judiciaire font actuellement essentiellement l'objet d'un comptage manuel. En matière de terrorisme et de FT, les statistiques sont plus précises car les demandes sont exclusivement traitées par le PNAT.

600. Début 2020, BEPI a initié un important travail visant à moderniser son activité opérationnelle. Ce projet poursuit deux objectifs : d'une part, la modernisation des applicatifs informatiques du BEPI (« Agathe » en matière d'entraide aux fins d'enquête et « Extrad » en matière d'extraditions) afin d'en améliorer la performance et l'efficacité statistique, d'autre part la dématérialisation totale des transmissions des demandes d'entraide entrantes et sortantes. La mise en œuvre de ce projet a débuté et le recrutement de deux effectifs dédiés a été autorisé. Indépendamment de ce projet, l'applicatif Agathe a été actualisé. Ainsi depuis août 2019, l'occurrence terrorisme sous laquelle étaient enregistrées toutes les demandes entrantes et sortantes en matière de terrorisme s'est vu compléter d'une occurrence « FT » qui permet de distinguer ces demandes.

601. Avec l'AGRASC, le BEPI assure aussi l'information en matière de coopération judiciaire internationale (c-à-d. publications, organisation de séminaires et conseils techniques aux juridictions). L'AGRASC a un rôle central et entre en jeu dès que des saisies et confiscations de numéraire ou de biens immobiliers font l'objet de demandes d'entraide étrangères. Comme pour les procédures nationales (cf. RI.8), l'AGRASC est chargée d'organiser la saisie, gestion et vente de ces biens et offre à cet égard une aide aux magistrats qui les ordonnent. Les deux organisent de nombreuses journées de formation des magistrats sur ce sujet.

602. L'AGRASC est de plus chargée des demandes d'entraide visant la restitution à l'étranger ou le rapatriement vers la France de biens de même que l'exécution de décisions étrangères de confiscation ainsi que de la présentation de telles demandes à l'étranger. L'agence est également compétente – aux côtés de la DAGG - en matière de partage international de biens confisqués (sharing) ainsi que du dédommagement des victimes ou des parties civiles au moyens des biens confisqués. Ces dernières activités ont tendance à se développer.

Encadré 8.1 : Cas M.

Exemple de coopération en matière d'entraide internationale et confiscation

Sujet: Traitement par la France, entre 2011 et 2019, de sept demandes d'entraide pénales internationales et d'une demande d'extradition vers la Russie - portant sur du BC, escroquerie, abus de confiance, détournements de fonds publics, faux et usage de faux.

Agences concernées : BEPI, PNF, OCRGDF, TRACFIN et PIAC

Faits : En 2012, la France exécute en onze mois une première demande d'entraide (remise d'informations) reçue en 2011 portant sur une ancienne personnalité politique russe recherchée par les autorités russes pour détournements de fonds publics. Une seconde demande visant la saisie de deux hôtels - reçue en juillet 2013 - est exécutée en août, puis annulée en 2015 suite à un défaut dans la notification de la décision. Une troisième demande en 2016 permettra enfin l'exécution de ces saisies en 2017.

Pertinence RI.2: L'enquête française (par l'OCRGDF) permet de porter à la connaissance des autorités russes par demande d'entraide l'existence de deux nouveaux biens immobiliers. Le BEPI transmettra également la copie des documents relatifs aux comptes bancaires, banques et sociétés impliquées dans l'acquisition des propriétés immobilières. Le travail de la PIAC permettra aussi la transmission de l'inventaire des biens nécessaires à l'activité commerciale des hôtels saisis.

Résultats : La réponse de la France permettra la saisie de tous les biens immobiliers identifiés et objets mobiliers (p.ex. des œuvres d'art). La confiscation de ces biens est en cours.

Encadré 8.2 : Cas TARTARIN

Exemple d'exécution d'un certificat de gel puis de confiscation et partage des biens saisis

Sujet : procédure pénale danoise portant sur de la fraude aux droits des créanciers

Agences concernées : BEPI, AGRASC, Tribunal judiciaire

Faits : La France reçoit en 2014 du Danemark une demande aux fins de saisie d'un bien immobilier, appartenant à une SCI. Le bien est saisi en 2014. Le Danemark condamne en 2015 le gérant de cette SCI à une peine d'emprisonnement et prononce la confiscation du bien saisi.

Pertinence RI 2 : La décision de confiscation danoise est reconnue en 2016 et le tribunal judiciaire autorise l'AGRASC à procéder à son exécution.

Résultats : En 2019 l'AGRASC procède à la vente du bien confisqué pour un montant de EUR 801 887. Sur la base de l'accord de partage avec les autorités danoises, la moitié de ce montant fut restituée au Danemark en 2019.

- 8
603. L'exécution des demandes peut être gardée entièrement confidentielle si les besoins de la procédure étrangère l'exigent. Aux fins de l'entraide, la France reconnaît les décisions de « confiscation civile » (sans condamnation pénale préalable), bien que ce mécanisme ne soit pas prévu dans son système juridique.
 604. En plus des demandes d'entraide, la France fait également un large usage d'autres moyens de coopération internationale, tels les observations transfrontalières ou encore les ECE, qui permettent un échange direct entre enquêteurs de plusieurs pays d'informations, et la conduite conjointe d'investigations dans les dossiers présentant une dimension transnationale (cf. tableau 8.5). La France a participé à 213 ECE depuis 2004, dont 32 en 2019. À titre d'exemple, suite aux attentats de Paris en 2015, les autorités judiciaires françaises et belges décidaient le 16 novembre 2015 de mettre en place une ECE. L'agence européenne pour la coopération des services répressifs Europol y était également associée, et les Pays-Bas la rejoignaient ultérieurement.
 605. En matière BC, la France a mis en place une coopération judiciaire renforcée avec certains pays. Avec les États-Unis par exemple, l'objectif de cette coopération renforcée de réprimer plus efficacement blanchiment du trafic de stupéfiants (cocaïne). Ainsi, un groupe de travail, formé en 2015 et rassemblant l'ensemble des autorités judiciaires et services d'enquêtes compétents français et la Drug Enforcement Agency, a notamment permis l'extradition de blanchisseurs libanais vers les États-Unis (cas CEDAR).
 606. L'entraide judiciaire en matière de terrorisme et de FT est centralisée au sein de juridictions spécialisées en matière de terrorisme, à savoir le PNAT et au pôle de l'instruction antiterroriste du Tribunal Judiciaire de Paris. Ce parquet spécialisé est en effet chargé de l'exécution de toutes les demandes d'entraide portant sur le terrorisme et le FT. De plus, seuls les juges d'instruction du Tribunal Judiciaire de Paris rédigent les demandes relatives au terrorisme et au FT adressées à l'étranger. Cette concentration des compétences est gage d'efficacité et permet d'obtenir des statistiques exactes sur le volume de l'entraide judiciaire en matière de terrorisme et FT.

607. Entre 2016 et 2020, la France a reçu des pays de l'UE, 24 demandes un caractère FT. Ces demandes sont généralement en augmentation, la baisse notée en 2020 imputable à la crise sanitaire. Celles-ci émanent essentiellement de la Belgique, Allemagne et Italie. Pour les demandes d'entraide aux fins d'enquête, la SDAT est alors saisie de la demande (parfois en co-saisine avec un des Offices Centraux, comme l'OCRGDF).
608. Pour les pays hors UE, sur les 178 demandes reçues en matière de terrorisme entre 2016 et 2020, 18 comportaient une dimension FT, ce qui est relativement faible. Six furent exécutées (dans des délais de traitement oscillant allant de 1 mois à 23 mois); une demande fut refusée. Les retards constatés sont imputables parfois aux contraintes spécifiques du dossier, comme p.ex. l'existence d'une procédure judiciaire en cours en France.

Tableau 8.2.: Demandes d'entraide en matière de FT – reçues et émises

	2016	2017	2018	2019	2020
Demandes d'entraide en matière de FT – reçues					
- dont UE	3	6	6	6	3
- hors UE	4	4	6	0	4
Demandes d'entraide en matière de FT – émises					
- don't UE	NR	NR	NR	NR	NR
- hors UE	7	8	15	5	11

Source: PNAT, BEPI

Entraide judiciaire aux fins de remise de personne et extradition

609. La France reçoit un nombre croissant de demande de remise de personnes (mandats d'arrêts européens et demandes d'extradition). Comme le montre le tableau 8.3 ci-dessous, 89% des demandes sont des mandats d'arrêt européen (MAE) présentées par des membres de l'UE. L'exécution est rapide grâce à une procédure simplifiée. Ainsi, le délai moyen entre l'arrestation et la remise de la personne est de 16 jours, si la personne concernée a consenti à sa remise, et de 44 jours en cas de non-consentement.
610. En dehors de la baisse notée en 2020 (sans doute dû à la crise sanitaire), les demandes d'extradition ont connu une augmentation constante depuis 2016. Sur ces cinq dernières années, la France a reçu 12 demandes portant sur du BC.

611. Pour les États hors UE, les délais moyens varient de 6 à 18 mois dès l'interpellation, ce qui peut paraître un peu long. À noter que dans un cas très particulier (cas « M. » voir encadré 8.1), la procédure d'extradition a duré 6 ans. Le nombre de demandes d'extradition reçues demeure cependant élevé - y compris pour des personnes en transit - ce qui témoigne de la confiance des partenaires étrangers. Ces délais dans la remise des personnes ne sont pas identifiés par les pays du réseau GAFI comme posant une difficulté générale. Les délais trouvent leur explication dans la procédure d'extradition elle-même. En effet, l'exercice du droit au recours étant indissociable de la protection des droits fondamentaux garantie par le système juridique français, certains délais sont la conséquence de la possibilité offerte à la personne faisant l'objet d'e la demande d'exercer son droit au recours à chaque phase de la procédure: phase judiciaire (devant la Cour de cassation) et phase administrative (devant le Conseil d'Etat contre le décret d'extradition), mais aussi devant la Cour européenne des droits de l'Homme (une fois le décret d'extradition définitif).

Tableau 8.3. Demandes d'entraide (remise de personnes) et extradition reçues et niveau d'exécution

	2016	2017	2018	2019	2020
Total - remise des personnes	1 847	1 780	1 948	2 084	1 611
MAE/ UE	1 688	1 600	1 736	1 850	1 461
Exécutées	513	598	599	556	450
En cours	1 086	941	1 038	1 241	932
Refusées	89	61	99	53	79
Extradition	159	180	212	234	150
- dont simplifiée	30	30	25		
Exécutées	66	68	66	85	52

Source : Ministère de la justice, BEPI

612. En matière de FT, la centralisation des demandes aux fins de remise de personnes se fait également (pour les demandes actives) par le PNAT et le pôle de l'instruction antiterroriste de Paris. Pour les demandes passives, elles passent par le procureur général de Paris et la chambre de l'instruction de la Cour d'appel de Paris, que ces demandes transitent d'autorité judiciaire à autorité judiciaire (MAE) ou par l'intermédiaire du BEPI. Les autorités françaises sont régulièrement sollicitées, notamment par des pays hors UE. Le BEPI a reçu 81 demandes d'extradition en matière de terrorisme, dont 4 portant sur du FT. Les autorités ne sont pas en mesure de donner des indications sur les délais d'exécution.

Encadré 8.3 : Cas ASSOCIATION B.**Exemple de l'action du PNAT en matière de coopération internationale (hors UE) en matière FT**

Autorité concernées : PNAT, SDAT/SAT, DGSJ/TRACFIN

Faits : Enquête ouverte sur des suspicions d'agissements suspects d'une association humanitaire (ayant des opérations au Moyen-Orient), et dont le président ainsi que plusieurs des membres étaient connus pour être proches de la mouvance islamiste radicale. L'analyse des fichiers bancaires de l'association avait montré l'existence de flux financiers importants vers des filiales en Afrique et au Moyen-Orient.

Pertinence pour RI2: Les demandes d'entraide nécessaires à l'enquête furent formulées – notamment l'envoi par le PNAT de CRI dans quatre pays de domiciliation des filiales de l'association B.

Résultat : Deux de ces pays ont répondu aux demandes. La destination des fonds (et affectation à des fins FT) n'ont cependant pu être déterminé (en raison de la faible traçabilité des flux financiers dans les États concernés).

Encadré 8.4: Cas MAE PASSIF**Exemple de remise rapide de personne sur la base d'un MAE**

Faits: Les autorités judiciaires reçoivent un MAE de la Belgique le 3 juillet 2018. Le 5 juillet, l'intéressé, qui se trouve en France dans le cadre d'une autre procédure pénale, se le voit notifié. Placé sous écrou extraditionnel, il comparait le 11 juillet devant la Cour d'appel et consent à sa remise aux autorités belges. L'intéressé est remis aux autorités belges le 20 juillet 2018, soit 17 jours après l'envoi du MAE.

Pertinence pour RI2 : ce cas illustre l'efficacité de la procédure du MAE : remise de l'intéressé (avec son consentement) en moins de trois semaines.

Sollicitation d'entraide judiciaire et d'extradition de manière satisfaisante et en temps opportun en matière de BC, d'infractions sous-jacentes associées et de FT

613. Au vu des chiffres disponibles, la France apparaît recourir activement à l'entraide judiciaire internationale et l'extradition à l'appui de ses procédures nationales.

Entraide judiciaire (aux fins d'enquêtes)

614. La France reçoit généralement plus de demandes d'entraide qu'elle n'en présente. Comme pour les demandes entrantes, les demandes sortantes vers l'UE sont pour la plus grande partie transmises directement de magistrats à magistrats (DEE), et ne passent pas par le BEPI. En matière de terrorisme (incluant le FT), le recours à l'entraide judiciaire par le PNAT et le pôle des juges d'instruction du Tribunal Judiciaire de Paris semble très régulier. Faute d'outil de suivi statistique (des demandes adressées inter-UE), il n'y a donc pas de données précises pouvant permettre d'évaluer le volume de ces demandes ou les infractions à la base de ces demandes. Néanmoins, la France a pu démontrer par d'autres moyens l'efficacité globale de l'entraide fournie et demandée.
615. Il existe en revanche de nombreux cas attestant de l'efficacité de l'entraide pénale internationale en matière BC, notamment au travers des JIRS (*cf.* encadré 8.6) et du PNF :

8

Encadré 8.5: Cas Rançongiciel**Exemple d'entraide pénale internationale sortante en matière BC**

Sujet : Coopération internationale pour extorsion et tentative en bande organisée, atteintes à un système de traitement automatisé des données, blanchiment en bande organisée

Autorités concernées : JUNALCO, C3N, brigade d'enquête sur les fraudes aux technologies de l'information

Faits : En mai 2016, plus de 180 sociétés, collectivités locales, institutions et particuliers français sur l'ensemble du territoire sont victimes d'une attaque informatique par rançongiciel, avec demandes de rançon en bitcoin. L'enquête était menée par la section de lutte contre la cybercriminalité du parquet de Paris (J3). Les investigations sur l'analyse de la blockchain permettent de retracer le flux de bitcoins jusqu'à une plateforme d'échange de monnaie virtuelle, dont l'un des administrateurs, un ressortissant russe, est ensuite identifié comme étant le point central du blanchiment des rançons payées par les victimes.

Pertinence RI2 : Des demandes d'entraide adressées à la Suisse, Allemagne, Autriche, République Tchèque, Espagne, États-Unis et Russie furent nécessaires à l'identification du destinataire des rançons, qui fut arrêté en Grèce et remis à la France en exécution d'un MAE. Ce cas démontre le recours à l'entraide judiciaire internationale (CRI) dans la poursuite d'infractions de grande ampleur, employant des technologies nouvelles, commise sur plusieurs juridictions.

Résultat : L'administrateur de la plateforme d'échange de monnaie virtuelle a été condamné en décembre 2020 à 5 ans d'emprisonnement (décision confirmée par la cour d'appel de Paris en juin 2021).

Encadré 8.6: Cas B.**Exemple d'entraide pénale internationale sortante sur un dossier de fraude et blanchiment de fraude fiscale – avec confiscations à l'étranger**

Agences concernées : JIRS de Paris, OCLCIFF, TRACFIN

Faits : L'enquête de l'OCLCIFF porte sur une affaire de fraude fiscale commise (à hauteur de quelque EUR 13 millions) par une PPE nationale (élu local) avec dissimulation d'avoirs à l'étranger. Des demandes d'entraides ont été envoyées dans un premier temps au Maroc aux fins d'enquête (perquisitions et auditions), ce qui a permis de confirmer que le suspect et son épouse étaient les BE d'un bien immobilier au Maroc. D'autres demandes ont également été adressées aux autorités égyptiennes relatives à des mouvements bancaires opérés depuis des comptes détenus dans des banques égyptiennes.

Pertinence RI 2 : Cette affaire a requis le déploiement d'une large judiciaire coopération internationale, formelle et informelle (notamment de nombreuses CRF), avec des États UE et hors UE. Les demandes d'entraide au Maroc et à l'Égypte ont notamment permis d'obtenir des éléments de preuve concernant des mouvements bancaires et la détention effective des biens. Cette coopération a également permis la confiscation d'un bien immobilier au Maroc.

Résultats : L'élu local mis en cause a été condamné par le tribunal correctionnel de Paris en octobre 2019 à cinq ans d'emprisonnement, dix ans d'inéligibilité et d'interdiction de gérer; ont aussi été condamnés son épouse, son fils, un avocat et un facilitateur pour blanchiment de fraude fiscale. En juin 2021, la Cour de cassation confirme la culpabilité des époux B., mais annule les peines prononcées, dont la peine de prison et celle de confiscation d'un des biens immobiliers localisés en France.

616. La coopération avec les États hors UE – transitant via le BEPI - représente environ 40% des demandes sortantes (sur la base des chiffres 2018), dont en moyenne 25% portent sur du BC.

Tableau 8.4. Demandes d'entraide judiciaire (aux fins d'enquête) émises (UE et hors UE)

	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Nombre total</i>	/	/	2 031	2 587	2 702
UE	/	/	1 254	1 718	1 682
- dont BC	/	/	NR	NR	NR
- dont FT	/	/	NR	NR	NR
Hors UE	839	825	777	869	1 020
- dont BC	210	205	199	177	183
- dont FT	7	8	15	5	11

617. Les autorités ont présenté de nombreux cas illustrant leur capacité à saisir et confisquer des biens à l'étranger, en lien avec des infractions sous-jacentes commises en France (corruption, fraude, trafic de stupéfiants) notamment grâce au recours à la coopération internationale formelle. (cf. encadré 8.7 et 8.8).

Encadré 8.7. Cas illustrant des confiscations à l'étranger en exécution de demandes d'entraide françaises

Cas GIBRALTAR

Sujet : blanchiment en France d'actes de *corruption* commis à l'étranger

Résultat : saisie du patrimoine d'un mis en cause en France, en Espagne (EUR 691 millions) et en Grande-Bretagne (EUR 29 millions – dont un bien immobilier saisi au titre de la procédure française).

Cas VIRUS

Sujet : réseau international de blanchiment de *trafic de stupéfiants*

Résultat: confiscation des biens saisis à l'étranger (dont EUR 958 276.06 sur des comptes bancaires en France, en Suisse et aux Bahamas).

Cas CREPUSCULE

Sujet : réseau international de blanchiment *d'escroquerie à la TVA*

Résultat: confiscation d'un un bien immobilier en Israël ainsi qu'un compte bancaire suisse.

618. L'identification, par la PIAC, ainsi que la saisie et la confiscation des biens situés à l'étranger par le biais de l'entraide judiciaire sont systématiques dans les dossiers portant sur une criminalité transnationale ayant engendré des profits significatifs. L'AGRASC joue dans ce cadre un rôle significatif, apportant son soutien technique tant au moment de la saisie qu'au moment de l'exécution de la confiscation (rapatriement et partage des fonds). (cf. encadré 8.9).

Encadré 8.8. Exemple d'une vente avant jugement par l'AGRASC d'un bien saisi en Estonie

Faits : Le PNF adresse une demande d'entraide à l'Estonie aux fins de saisie de plusieurs biens, dont quatre véhicules de luxe. Les autorités estoniennes ne souhaitant pas s'engager dans des frais de gardiennage de ces véhicules sur le long terme. L'AGRASC recueille alors l'accord des autorités estoniennes pour reconnaître et exécuter une décision de remise à l'AGRASC de ces véhicules pour vente avant jugement.

Résultat : L'AGRASC réalise la vente avant jugement de biens meubles initialement saisis situés à l'étranger. En cas de prononcé d'une peine complémentaire de confiscation par le tribunal correctionnel, les fonds, consignés sur le compte de l'AGRASC seront partagés avec les autorités estoniennes conformément aux règles d'entraide en vigueur,

Pertinence pour RI2 : ce cas est un bon exemple du dynamisme des autorités françaises en matière de coopération internationale sortante, allant de la saisie au partage du produit d'actes illicites.

619. L'AGRASC est également compétente dans le rapatriement de biens en France (numéraire et biens mobiliers) depuis l'étranger, notamment aux fins de restitution aux victimes françaises des infractions en cause. Cette activité se développe avec les années.
620. Sur le plan institutionnel, le BEPI joue un rôle important apportant son expertise technique aux magistrats français et organisant des rencontres bi- ou multilatérales avec des homologues ou magistrats étrangers (groupe de travail) pour traiter de problèmes communs.
621. Les services de poursuites et d'enquêtes unanimement relèvent d'importants défis en matière de coopération internationale, notamment les délais de réponses aux demandes émises, ou tout simplement, l'absence de réponses quand les demandes adressées hors UE.
622. Au plan opérationnel, afin de favoriser le développement et la qualité de l'entraide sollicitée par la France, les parquets spécialisés (JIRS/PNF), chargés de la poursuite d'infractions complexes et de nature transnationale, tels le crime organisé et la délinquance économique et financière, sont composés de membres rompus aux subtilités de l'entraide judiciaire. Les magistrats français recourent dans ce contexte aux réseaux d'entraide internationaux (Réseau judiciaire européen, Eurojust) souvent pour coordonner leurs actions avec leurs collègues étrangers contre des infractions s'étendant sur plusieurs pays.
623. Cette collaboration prend souvent la forme d'ECE. Ce dispositif, auquel la France a régulièrement recours, permet un échange direct de pièces pénales entre enquêteurs de plusieurs pays¹²⁰ et la conduite conjointe d'investigations dans les dossiers à dimension transnationale. La France a ainsi participé à 99 ECE depuis 2016, avec une nette augmentation en 2019, comme l'indique le tableau 8.5 ci-dessous. La France mobilise les ECE pour tous les types d'infractions, y compris le BC et FT.

Tableau 8.5. Nombre d'ECE autorisées entre 2016 et 2020

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
<i>Nombre ECE</i>	18	21	13	32	15	99
- dont BT ¹²¹	1	1	1	6	1	10
- dont FT	0	1	0	0	0	1

Source : BEPI

624. De plus, le vaste réseau de magistrats de liaison (18 magistrats de liaison français couvrant 41 États) dont dispose la France a pour mission d'appuyer les magistrats français qui émettent des demandes d'entraide pénale pour faciliter leur exécution.

¹²⁰ La France met en œuvre de dispositif d'ECE avec 23 pays : Allemagne, Autriche, Belgique, Bosnie, Bulgarie, Danemark, Espagne, Estonie, Italie, Lituanie, Finlande, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Hongrie, États-Unis, Suède, Suisse, Ukraine.

¹²¹ Most of these JTs concern tax fraud, labour fraud (undeclared work), customs fraud and VAT fraud.

Entraide judiciaire aux fins de remise de personne et extradition

625. Le nombre annuel de demandes adressées par la France aux fins de remise de personnes a connu une certaine augmentation depuis l'entrée en vigueur du MAE. Le nombre des demandes d'extradition est lui resté stable. Pour l'année 2020, environ 65% des demandes de MAE émises portant sur les catégories à risques de BC élevés (c.-à-d. trafic de stupéfiants, TEH, fraude, corruption et terrorisme). Cela confirme l'objectif des autorités d'aligner les efforts de coopération avec les risques BC/FT identifiés.
626. Les demandes formulées par la France hors UE se fondent sur une convention internationale applicable. Il peut s'agir d'une convention bilatérale, ou d'une convention multilatérale portant uniquement sur l'extradition. En l'absence de convention préexistante, l'extradition sera accordée ou sollicitée sur le fondement de l'offre de réciprocité ou sur la base du principe de courtoisie internationale.

Tableau 8.6. Demandes de remise de personnes (MAE et extradition) émises – et leurs états d'exécution

	2016	2017	2018	2019	2020
Remise des personnes	1 471	1 514	1 650	1 829	1 465
MAE/ UE	1 353	1 396	1 549	1 699	1 357
Exécutés	367	376	396	492	348
Extradition	118	118	101	130	108
Exécutés	49	68	59	55	55

Source : Ministère de la Justice

Sollicitation et octroi d'autres formes de coopération internationale

627. Les autorités françaises sont bien engagées dans la coopération internationale avec leurs homologues étrangers en matière de LBC/FT et utilisent efficacement les autres formes de coopération internationale pour répondre aux demandes reçues et solliciter des renseignements financiers et autres informations utiles. L'équipe d'évaluation base ce constat notamment sur l'étude des cas présentés et les activités conjointes d'enquête et de surveillance dans divers domaines.

Coopération entre CRF

628. TRACFIN fait ample usage de la coopération internationale avec ses homologues étrangers aux fins d'échanger toute information utile en cas de besoin. Les statistiques détenues par TRACFIN sont reflétées dans le tableau 8.7. Il en ressort que, la France sollicite activement, et de manière croissante, ses homologues étrangers (en moyenne 2250 demandes par an). Celles-ci sont majoritairement dirigées vers les pays limitrophes (Allemagne, Belgique, Luxembourg, Espagne, Suisse) et l'UE. En 2020, TRACFIN a sollicité des informations à plusieurs CRF de pays hors UE (notamment Hong-Kong, Turquie et Royaume-Uni). Ces requêtes aux fins d'enrichissement des analyses portent sur des suspicions en adéquation avec les principaux risques identifiés (p. ex. infractions fiscales – cas Mercure). Suite aux attentats de 2015, on constate un nombre croissant de requêtes en matière FT avec l'objectif de retracer les flux financiers liés aux activités terroristes (p.ex. cas Strasbourg).

Tableau 8.7. Demandes envoyées par TRACFIN et reçues des CRF étrangères (2016 - 2020)

	2016	2017	2018	2019	2020
Envoyées -					
<i>Nb de personnes visées</i>	1 454	1 760	2 254	2 912	2 875
<i>Nb d'enquêtes</i>	752	860	1 102	1 395	1 315
Reçues	815	719	788	796	785

Source : rapport annuel TRACFIN 2020 page 144

629. Le nombre de requêtes envoyées semble en ligne avec les besoins de TRACFIN. En revanche, l'utilisation d'outils additionnels - tels que le Ma3tch offert par le réseau FIU.net - demeure encore limitée. Ces outils additionnels pourraient davantage favoriser la coopération internationale de la CRF pour mieux diriger la coopération vers l'étranger.
630. TRACFIN est un peu moins fortement sollicitée par ses homologues (en moyenne 780 requêtes annuelles), principalement de Luxembourg, Allemagne, Belgique. Les informations fournies sont celles que TRACFIN peut obtenir dans les bases de données à sa disposition ou en vertu de son droit de communication. La bonne qualité de cette coopération est confirmée, notamment par le retour d'information des délégations envoyé au GAFI. Malgré la crise sanitaire, TRACFIN a fait recours 1 591 fois à son droit de communication en 2020 (contre 1 817 en 2019) et a interrogé 8 423 fois ses bases de données pour apporter des réponses complètes à ses homologues (contre 10 177 en 2019). L'année 2020 fut en revanche marquée par une baisse de près de 50% d'informations spontanées transmises aux homologues étrangers: de 246 à 126. Les autorités attribuent cette baisse aux exigences de la crise sanitaire début 2020 (confinement), qui a nécessité de prioriser davantage les réponses aux requêtes reçues, mais aussi à la vacance de certains postes au sein de la Division dédié à la coopération internationale opérationnelle (DCIO).
631. Ces échanges se font dans le respect des principes de confidentialité (c.-à-d. sans mention par la CRF de la source de l'information), principalement au travers des plateformes Egmont Secure Web et FIU.net (pour les CRF européennes). Les échanges avec des CRF non membre du Groupe Egmont se font via des réseaux sécurisés et après vérification du respect des conditions de confidentialité. Bien que la loi ne demande pas à TRACFIN la signature d'accords internationaux pour coopérer avec d'autres CRF, il existe 60 protocoles d'accord, principalement avec des pays dont la législation l'exige.
632. Les demandes sont traitées au sein de la DCIO, qui compte 11 agents. La DCIO peut également s'occuper des analyses internes découlant de l'information reçue par l'étranger : à cet égard des critères de priorisation sont appliqués (par ex. les cas de FT sont traités avec urgence, également quand le droit d'opposition pourrait être sollicité).
633. TRACFIN n'a jamais refusé de répondre à une demande reçue. Les réponses sont octroyées généralement dans les 30 jours, tel que préconisé dans les Principes du Groupe Egmont. En cas d'urgence explicitement mentionnée et avérée, TRACFIN répond, dans la vaste majorité des cas, dans les 48 heures.

634. La majorité des feedbacks reçus notent que TRACFIN apportent des réponses de qualité et dans des délais opportuns, soulignant la capacité de TRACFIN à prioriser et à répondre aux urgences. Certains feedbacks notent toutefois des délais allant bien au-delà des 30 jours ce qui démontre l'existence d'une marge d'amélioration possible, surtout en considération du faible nombre de ressources dédiées, de la multiplicité des tâches assignées et du nombre de requêtes entrantes.

Coopération policière et de la gendarmerie

635. La France dispose d'un grand nombre d'accords internationaux en matière de coopération policière (notamment dans le cadre de des NU, du Conseil de l'Europe et de l'UE); mais aussi des accords bilatéraux et d'accords ad hoc (*cf.* R.40). Cette coopération institutionnelle s'opère au travers de la Direction de la coopération internationale du Ministère de l'Intérieur (y compris via sa cellule de veille opérationnelle H24), et en lien avec les directions opérationnelles (par ex. la DCPJ). La France fait aussi un large usage des 73 attachés de sécurité intérieure couvrant 158 pays pour servir de relais pour la mise en œuvre de la coopération policière à l'étranger ou pour soutenir l'exécution de commissions rogatoires. La présence de ces attachés est particulièrement utile dans les pays ne relevant pas de la zone de compétence d'un magistrat de liaison.
636. Pour la coopération opérationnelle, les forces de police françaises utilisent plusieurs canaux de coopération, disponibles H24/7. Le plus important est celui de la SCCOPOL¹²² de la DCPJ. Celle-ci, en tant que point de référence pour des organisations telles que SIRENE, Europol et Interpol, centralise les demandes émises/reçues. Sur les 420 000 messages reçus par les 8-9 effectifs de la SCCOPOL en 2018, 15% étaient relatifs à la LCB/FT. Ce dispositif de coopération est complété par le réseau des centres de coopération policière et douanière (CCPD).
637. Au niveau international, une partie d'échange d'informations est assurée par Interpol et Europol, notamment dans le cas où plusieurs pays sont impliqués. La coopération de la France avec Europol s'est renforcée. La France contribue ainsi largement au projet SUSTRANS¹²³ d'Europol – en moyenne à hauteur de 15.5%. En matière FT, la police française peut accéder aux données collectées par les États-Unis au travers du programme TFTP. Depuis 2017, l'OCRGDF contribue régulièrement aux travaux de l'EFIPPP¹²⁴ –dont il est membre – dans le but de promouvoir l'échange de bonnes pratiques LCB/FT. Avec Interpol, la France collabore notamment au travers d'initiatives telles que le groupe Fusion (dont le focus principal est la collecte d'informations sur les différentes méthodes permettant le transfert d'argent par les terroristes).
638. La coopération policière est aussi orientée au niveau international vers la recherche d'avoirs criminels, par l'intermédiaire de la PIAC (*cf.* RI.8) ou la SCCOPOL. En matière BC, l'OCRGDF donne suite aux demandes entrantes de localisation et/ou saisie d'avoirs (324 en 2018).

¹²² Section centrale de coopération opérationnelle de la police.

¹²³ SUSTRAN permet de centraliser l'ensemble des données en lien avec des investigations transfrontalières portant sur des activités de blanchiment.

¹²⁴ European Financial Intelligence Public Private Partnership.

639. La coopération policière opère également aux fins d'identification de patrimoine à l'étranger. La PIAC joue un rôle important en matière d'identification des avoirs criminels. Avec l'AGRASC, elle représente le France au sein du réseau européen regroupant les BRA et du réseau CARIN. Pour l'année 2020, la PIAC a reçu 183 demandes, essentiellement de membres de l'UE et par le canal des BRA et celui d'Interpol. La PIAC est aussi chargée du dépistage d'avoirs suite à des demandes d'autorités judiciaires nationales ou étrangères (34 demandes en 2020). En 2020, l'activité de la PIAC a permis de détecter 397 biens pour un montant total d'environ EUR 85.6 millions.
640. La coopération internationale en matière FT est de la compétence des services judiciaires du ministère de l'intérieur (SDAT ou SAT), qui peuvent transmettre des informations de manière spontanée par l'intermédiaire de la SCCOPOL, ou donner suite à des demandes émanant d'homologues étrangers (informations recueillies de manière non coercitive). Depuis 2015, La SDAT a répondu à 4537 demandes d'informations. La DGSI, service de renseignement et autorité de police judiciaire tout à la fois, échange régulièrement sur le FT avec ses partenaires internationaux.

Coopération douanière

641. La coopération internationale entre autorités douanières est très active. La coopération internationale douanière est assurée par le BCRE¹²⁵, qui utilise pour ce faire tant le canal administratif (DNRED) que judiciaire (SEJF). (cf. c.40.8 pour la base juridique). Cette coopération est mise en œuvre par l'intermédiaire de plusieurs réseaux, notamment 16 attachés douaniers et 5 experts techniques répartis à travers le monde. La douane a aussi accès aux réseaux de coopération en matière policière (Interpol, réseau des ASI, PIAC) et à des structures mixtes telles que les CCPD.
642. La douane est davantage sollicitée qu'elle ne sollicite elle-même (cf. tableau 8.8). Elle transmet les informations soit de manière spontanée, soit suite à une demande étrangère dans le cadre de l'assistance administrative internationale. Elle procède au traitement des demandes reçues sous de nombreuses formes - telles que les livraisons contrôlées, infiltrations, etc. Elle transmet les informations à Europol (via SIENA) et à l'Office européen de lutte anti-fraude (via la messagerie AFIS, qui permet un échange rapide et sécurisé des données, notamment en matière de lutte contre la fraude).

Tableau 8.8. Dossiers traités par le BCRE /DNRED entre 2016 et 2020

	BC		MOD		Terrorisme (incluant FT)	
	Sollicitation	Sollicité	Sollicitation	Sollicité	Sollicitation	Sollicité
2016	24	35	85	156	0	0
2017	10	28	9	63	5	11
2018	9	48	43	131	0	4
2019	17	27	55	83	0	5
2020	10	20	16	41	1	0
Totaux	70	158	208	474	6	20

Source : DGDDI/BCRE

¹²⁵ Bureau de la Coordination et des relation extérieures.

Coopération fiscale

643. Le réseau conventionnel de la DGFIP lui permet d'échanger des renseignements avec 165 juridictions. Elle sollicite ses homologues étrangers par la présentation d'une demande d'information ou dans le cadre d'un échange automatique. Les échanges automatiques portent sur les revenus et les comptes financiers (bancaire et assurance-vie). Dans le cadre de l'application de la Convention multilatérale de l'OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, la France a ainsi reçu en 2017 et 2018 des informations sur plus de 3.5 millions de comptes détenus par des contribuables français dans 67 juridictions.
644. Les demandes de renseignements sont adressées avant tout aux pays frontaliers, aux États avec lesquels les échanges économiques sont importants et les centres financiers et offshore. En 2020, l'autorité fiscale a envoyé 4736 demandes en matière d'impôts directs (env. 60%) et de TVA (env. 40%), et en a reçu 2061. À noter que la grande majorité des demandes sont reçues et envoyée de la Suisse (notamment 80% en 2019 des demandes reçues en matière d'impôts directs), Luxembourg, et autres pays de l'UE.

Coopération en matière de supervision

645. Les superviseurs collaborent relativement activement avec leurs homologues étrangers. La coopération de l'ACPR repose notamment sur la base 19 protocoles d'entente dans le domaine de la banque et des assurances (dont les plus récents avec le Japon et le Maroc ont été signés en 2017). Ces accords sont majoritairement en place avec les principaux pays d'origine des implantations étrangères en France et d'implantation à l'étranger des groupes français. Entre 2016 à 2020, l'ACPR a adressé 73 demandes et procédé à 33 contrôles à l'étranger ; reçu 208 demandes concernant en majorité la vérification de l'honorabilité de personnes physiques (elle n'a opposé un refus qu'à trois occasions). Elle a communiqué spontanément des informations à 25 reprises. Par ailleurs, l'ACPR a permis à des autorités étrangères d'effectuer ou de participer à des contrôles en France (5 fois) et d'effectuer d'autres formes de contrôle (ex. audits) (7 fois). L'ACPR échange également lors de la tenue de collèges internationaux de superviseurs.
646. L'AMF sollicite ses homologues dans une moindre mesure. En 2020, elle a adressé 10 requêtes d'assistance à 8 régulateurs étrangers, et en a reçu 2 en 2019. Elle fournit en revanche de manière informelle des informations aux autres régulateurs sur sa pratique de supervision, mais aussi via l'envoi de questionnaires ou lors de séminaires de régulateurs. Elle participe également aux collèges européens de superviseurs organisés pour les groupes français ou étrangers comprenant une société de gestion française.

Tableau 8.9. Demandes envoyées et reçues par l'ACPR et l'AMF

	2016	2017	2018	2019	2020
ACPR					
Envoyées	3	10	6	12	42
Reçues	10	41	55	50	52
AMF					
Envoyées	2	3	1	0	10
Reçues	0	0	0	0	2

Source : ACPR, AMF

647. Certaines *autorités de contrôle des secteurs non financier* procèdent dans une bien moins mesure aux échanges d'informations avec leurs homologues étrangers. Toutefois, la plupart ne semblent pas mettre la question de la LBC/FT au centre de leurs préoccupations.

- Casinos : le SCCJ collabore régulièrement avec ses homologues étrangers, principalement en ce qui concerne les zone transfrontalières, identifiées comme particulièrement à risque (Suisse, Espagne, Belgique). C'est une collaboration dans le cadre d'enquêtes spécifiques, mais également à d'autres occasions, par exemple si nécessaire, lors du processus d'autorisation.
- Secteur des jeux en ligne : l'ANJ fait état de 7 demandes d'information émanant d'autorités de régulation de pays de l'EEE et de 2 demandes d'un Ministère de la justice. Les travaux entrepris au sein du Forum Européen des Régulateurs des jeux d'argent (Gaming Regulators' European Forum) concernant une approche fondée sur le risque au sein des secteurs nationaux du jeu d'argent n'ont pas pu aboutir faute d'intérêt de la majorité des membres. L'ANJ s'est également rapprochée de l'autorité maltaise de régulation des jeux en 2019 afin de réaliser une visite sur place d'opérateurs de jeux en ligne agréés en France mais établis sur le territoire maltais.
- Expert comptables : l'Ordre des experts-comptables, au travers de la Délégation internationale pour l'audit et la comptabilité (organisation commune CSOEC/CNCC¹²⁶), participe aux travaux d'Accountancy Europe sur la LBC-FT (groupe de travail intitulé Anti Money Laundering Working Party) afin d'échanger avec ses homologues.
- Avocats : cette responsabilité incombe d'une part aux barreaux locaux et au CNB, et d'autre part aux CARPA, qui n'ont apparemment pas de correspondants étrangers. Cependant le CNB indique que lorsque des avocats étrangers candidatent au barreau français, le bâtonnier français interroge parfois directement les bâtonniers étrangers sur le respect des conditions de moralité par ce dernier.

Coopération en matière d'identification et d'échange d'informations élémentaires et sur les bénéficiaires effectifs

648. La France requiert l'assistance des autorités étrangères aux fins d'identification des BE des personnes morales aux moyens des procédures d'assistance nécessaires suivant le pays destinataire (policière, douanière ou judiciaire). (cf. encadré 8.7 (Cas B.)).
649. À l'inverse, il faut remarquer qu'en France, de nombreuses informations relatives aux personnes morales sont directement accessibles aux autorités étrangères. Par exemples le RCS et le RNA sont accessibles en ligne et fournissent déjà de nombreux renseignements sur les personnes morales et les associations. L'accès direct aux RBE des personnes morales n'est pas encore possible, mais devrait l'être prochainement.

¹²⁶ Compagnie nationale des commissaires aux comptes.

650. Les services d'enquêtes peuvent communiquer, du moins à leurs homologues de l'UE, les mêmes informations que celles auxquelles ils ont accès sur le plan national. En matière de BC, les informations sont fournies par l'OCRGDF, ou par la PIAC dans le cadre d'une demande étrangère de recherche d'avares criminels. Dans tous les cas, les informations sur les BE peuvent être obtenus par la voie de l'entraide judiciaire (UE et hors UE). (cf. encadré 8.1)
651. TRACFIN fournit à ses homologues des informations sur les personnes morales et sur les constructions juridiques, soit en recourant aux bases de données disponibles (p. ex RCS et RBE), soit en faisant recours à son droit de communication auprès des entités assujetties, auxquelles elle est en mesure de demander renseignements et documents relatifs à l'identification des titulaires effectifs effectués dans le cadre des obligations de vigilance sur la clientèle.

Conclusions sur le RI 2

La France coopère fréquemment avec l'étranger, tant formellement qu'informellement, et en lien avec le profil BC/FT du pays. La majorité des demandes (hors TF) entrantes et sortantes sont échangées par la voie directe inter-UE, sans transiter par le BEPI. Cette coopération porte aussi à l'identification et la confiscation de biens criminels localisés à l'étranger.

L'absence de données sur les délais d'exécution de ces demandes, les infractions qui sont à leur base et les résultats obtenus posent des problèmes dans l'évaluation du niveau globale de l'efficacité de l'entraide. Néanmoins, la France a pu démontrer son efficacité par d'autres moyens (y compris des nombreux exemples de cas, des retours d'information positifs et des estimations globales). Par ailleurs, les autorités compétentes font un très large usage de la coopération informelle, en particulier TRACFIN et les autorités répressives.

La France est notée comme ayant un niveau d'efficacité élevé pour le RI.2.

CONFORMITÉ TECHNIQUE

Cette annexe fournit une analyse détaillée du niveau de conformité de la France avec les 40 Recommandations du GAFI. Elle ne décrit pas la situation du pays ou des risques, mais se concentre sur l'analyse des critères techniques pour chaque Recommandation. Elle doit être lue conjointement avec le Rapport d'évaluation mutuelle.

Lorsque les obligations du GAFI et les lois ou réglementations nationales sont demeurées inchangées, ce rapport renvoie à l'analyse réalisée dans le cadre de l'évaluation mutuelle précédente datant de 2011. Ce rapport est disponible à l'adresse suivante : [lien- www.fatf-gafi.org].

Recommandation 1 – Évaluation des risques et application d'une approche fondée sur le risque

Ces obligations ont été ajoutées lors de la révision des Recommandations du GAFI en 2012 et n'ont donc pas été évaluées dans le cadre de l'évaluation mutuelle de la France en 2011.

Critère 1.1 - La France est tenue de mener une ANR visant à identifier, comprendre, évaluer les risques de BC/FT auxquels la France est exposée (CMF, art. D561-51 al. 4°), qui tient compte aussi de l'analyse supranationale menée par la Commission européenne. En septembre 2019, la France a publié son ANR sur les risques de BC/FT. Le processus d'analyse des risques a été mené de 2016 à 2019 par le Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (COLB), qui a également piloté l'élaboration de l'ANR. Le rapport identifie les menaces et les vulnérabilités auxquelles fait face le système économique français, ainsi que les secteurs à risque. Cette ANR est complétée par d'autres rapports, notamment les rapports « tendances et analyses des risques » réalisés par TRACFIN depuis 2014 et le SIRASCO. La France a aussi développé des analyses sectorielles des risques (ASR) dont certaines viennent préciser à certains égards les risques BC/FT identifiés dans l'ANR de 2019.

Critère 1.2 - Le COLB est l'autorité compétente pour établir et mettre à jour l'ANR. Le COLB réunit l'ensemble des services de l'État et des autorités de contrôle et de sanctions des professionnels assujettis à et impliqués dans la LBC/FT¹²⁷. Il a pour objet, entre autres, d'assurer une meilleure coordination des services de l'État et autorités de contrôle concernés ainsi que de favoriser la concertation avec certaines professions (CMF, art. D561-51 al. 1° et 3).

¹²⁷ Le COLB réunit 24 membres (CMF, art. 561-53), dont 9 représentants des services de l'État impliqués sur les sujets de LBC/FT et 15 représentants des autorités de contrôle et de sanction des professions et entités assujetties.

Critère 1.3 - L'art. D561-51 du CMF exige expressément que l'ANR soit mise à jour régulièrement. Même si la mise à jour de l'ANR de 2012 n'a qu'abouti en 2019, les rapports de TRACFIN et du SIRASCO ont permis à la France de garder à jour l'analyse des risques.

Critère 1.4 - L'ANR est un document public et consultable sur internet¹²⁸. La France dispose également de mécanismes pour fournir des informations sur les résultats de son évaluation des risques aux autorités compétentes et au secteur privé. Les résultats de l'ANR ont été partagés aux autorités compétentes à travers leur représentation au sein du COLB. Par le biais du même mécanisme, des représentants des personnes assujetties peuvent être associés aux travaux du COLB (art. D561-53-II).

Critère 1.5 - Les autorités de contrôle veillent à disposer d'une bonne compréhension des risques BC/FT et déterminent la fréquence et l'intensité de leurs contrôles en considération de ces risques et des risques inhérents de leurs entités assujetties (CMF, art. 561-36 IV). L'adoption de plusieurs plans d'actions relatifs aux menaces principales identifiées dans les ASR contribue à fournir des indications aux autorités pour l'allocation de leurs ressources de manière efficace. L'adoption des mesures d'atténuation des risques (CMF, art. D561-51-4°) est obligatoire pour les autorités concernées. Ces mesures d'atténuation se sont traduites en mars 2021 dans l'élaboration d'un plan d'action interministériel, signé par le Premier ministre, auquel sont tenus tous les membres du COLB.

Critère 1.6 - La loi prévoit des exemptions aux obligations de LBC/FT pour les personnes physiques ou morales qui exercent l'activité d'intermédiation en assurance à titre accessoire lorsque le chiffre d'affaires généré par l'activité ainsi que le montant de la prime ne dépassent pas certains seuils et que l'activité représente uniquement un complément de l'activité principale fournie aux clients de sorte que le risque BC/FT est faible (CMF, art. L561-4 ; R561-4). L'exemption de mise en œuvre des mesures spécifiques envers les PPE qui ont quitté leur fonction depuis plus d'un an n'est pas étayée par une évaluation des risques démontrant que ces situations sont à faible risque de BC/FT.

Critère 1.7 - Les IF et les EPNFD sont tenues de prendre en compte les recommandations de la Commission européenne issues de l'analyse supranationale des risques et l'ANR, y compris les risques élevés qui y sont identifiés lorsqu'elles procèdent à leur propre évaluation des risques et définissent les mesures pour traiter ces risques (CMF, art. L561-4-1).

Critère 1.8 - Les IF et EPNFD sont autorisées à mettre en œuvre les obligations de vigilance sous forme de mesures simplifiées lorsque les personnes, les services ou les produits présentent un faible risque de BC/FT et qu'il n'existe pas de soupçon de BC/FT (CMF, art. L561-9, 2°). Ces cas, dit « de vigilance simplifiée légale », sont limitativement énumérés dans le CMF, aux articles R561-15 (clients présumés à faible risque) et R561-16 (produits présumés à faible risque). Ces situations de risque faible reprennent des cas identifiés parmi les exemples de risques faibles donnés par le GAFI et/ou ont fait l'objet d'une revue à l'occasion de l'élaboration de l'ANR, déclinées de manière sectorielle par les ASR. Des mesures simplifiées sont aussi possibles pour les correspondants bancaires basés en UE/EEE, ce qui est en lien avec l'ANR et l'ASR, qui

¹²⁸ Notamment sur le site internet du Trésor [www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/0cb649a1-21f3-4ef9-94ca-eacad18810b3/files/0cd4ec30-71e2-4f7d-a41a-a40afce1abb8]

différencie le niveau de risque BC/FT entre les relations de correspondance inter-UE/EEE (faible) de celles entretenues avec des États tiers (modéré).

Critère 1.9 - Les autorités chargées du contrôle¹²⁹ sont obligées de vérifier que les IF et EPNFD respectent les obligations en application de la R.1 (CMF, art. L561-36 et art. L561-4-1).

Critère 1.10 - Les IF et EPNFD sont obligées par la loi à prendre des mesures pour identifier et évaluer leurs risques (CMF, art. 561-4-1) :

- a) Les IF doivent *documenter* leur évaluation des risques (Arrêté du 6 janvier 2021, art. 2; Règlement AMF, art. 320-19). Aucune obligation concernant la documentation des évaluations n'est prévue pour les EPNFD, même à haut risque.
- b) Les IF et EPNFD sont obligées de tenir compte des facteurs de risques inhérents aux clients, aux produits, services, transactions et canaux de distribution, ainsi qu'aux facteurs géographiques précisés par arrêté du ministre chargé de l'économie ainsi que des recommandations de la Commission européenne issues de l'analyse supranationale des risques et de l'ANR (CMF, art. L561-4-1), lorsqu'elles identifient et évaluent les risques de BC/FT auxquels elles sont exposées.
- c) Les IF doivent tenir leurs évaluations des risques à jour (Arrêté du 6 janvier 2021, art. 2; Règlement AMF, art. 320-19). Aucune obligation similaire n'existe pour les EPNFD, même à haut risque.
- d) Les IF, sauf les changeurs manuels et les SGP, doivent informer leur superviseur des principaux facteurs de risques BC/FT qu'elles identifient chaque année dans le cadre de leur rapport de contrôle interne ([Arrêté du 21 décembre 2018](#), annexe I). Aucune obligation similaire n'est prévue pour les EPNFD qui doivent toutefois être en mesure de communiquer des informations concernant leurs risques lors d'un contrôle.

Critère 1.11 -

- a) Les IF et EPNFD sont obligées de mettre en place une politique adaptée à leurs risques BC/FT (CMF, art. L561-4-1), une organisation et des procédures internes pour lutter contre ces risques ainsi que des mesures de contrôle interne (CMF, art. L561-32). Elles doivent désigner une personne occupant une position hiérarchique élevée pour mettre en œuvre ce dispositif, mais il n'est pas explicitement prévu que ce dispositif soit approuvé par la haute direction (CMF, art. L561-32).
- b) Les IF et EPNFD sont spécifiquement tenues de prendre les mesures de renforcement nécessaires afin de remédier aux incidents et insuffisances en matière de LBC/FT relevés par leur régime de contrôle interne (CMF, art. R561-38-4 dernier alinéa, art. R561-38-8, dernier alinéa). Pour certaines IF, les résultats des contrôles et les mesures correctrices font aussi l'objet d'un

¹²⁹ Cf. R.26 et R.28.

suivi par le biais d'un rapport annuel dédié (CMF, art. R561-38-6 ; art. R561-38-7).

- c) Les IF et EPNFD sont tenues de mettre en œuvre des mesures de vigilance renforcées lorsque le risque paraît plus élevé (CMF, art. L561-10-1).

Critère 1.12 - Des mesures de vigilance simplifiées sont permises lorsque les IF et EPNFD perçoivent le risque de BC/FT comme étant faible (CMF, art. L561-9). Elles doivent alors recueillir les informations justifiant que le client ou le produit présente un risque faible. Ils mettent en place un dispositif de surveillance et d'analyse leur permettant de détecter toute transaction inhabituelle ou suspecte (CMF, art. R561-14). Dès qu'il y a un soupçon de BC/FT, les IF et EPNFD doivent mettre en œuvre ou renforcer les mesures de vigilance selon les risques et ainsi les mesures de vigilance simplifiées ne peuvent être appliquées (CMF, art. R561-14).

Pondération et conclusion

La France a mis en place la majorité de mesures permettant une approche basée sur les risques. Les exemptions aux mesures de vigilance spécifiques pour certaines PPE ne sont pas basées sur des risques faibles avérées. La France ne requiert pas que les EPNFD documentent et mettent à jour leur évaluation des risques et ne requiert pas que le dispositif LBC/FT soit adopté par un membre de la haute direction, autant pour les IF que les EPNFD

La France est en grande partie conforme avec la R.1.

Recommandation 2 – Coopération et coordination nationales

La France a été notée largement conforme à ces exigences lors du 3^{ème} cycle d'évaluation. Les principales défaillances étaient l'insuffisance de la coopération intra-services vue la multitude des autorités en charge de poursuites, et également aussi entre TRACFIN et ces autorités.

Critère 2.1 - En matière de BC, la France a mis en place un nombre de rapports et de plans d'actions sectoriels (pour plus de détail, cf. RI.1) qui concernent les principaux risques identifiés. En matière de FT, la France est dotée depuis 2015 de politiques claires et formalisées comme le plan d'action de LFT de mars 2015 qui comportait huit mesures articulées autour de trois objectifs: identifier, surveiller et agir ; un plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme de mai 2016, et un plan d'action contre le terrorisme (PACT) de juillet 2018¹³⁰, qui comporte un volet consacré au FT. En mars 2021, la France s'est dotée d'un plan d'action interministériel de LBC/FT/FP qui identifie les actions prioritaires à mettre en œuvre au niveau national.

Critère 2.2 - Sa composition est déterminée par la loi (CMF, art. D561-53). Il réunit l'ensemble des services de l'État (administrations et autorités compétentes et des autorités de contrôle des professionnels impliquées dans la LBC/FT). Son objectif est d'assurer une meilleure coordination des actions menées par les autorités compétentes dans la LBC/FT (CMF, D561-51-1^o et D561-54). Le COLB dispose à ce titre d'un pouvoir de proposition, d'établissement de l'ANR, de fixation de l'ordre du jour et de convocation de ses réunions. La DGT assure la coordination des travaux du COLB au travers de son secrétariat.

¹³⁰ Une version mise à jour du PACT a été validée par le cabinet du Premier ministre le 3 septembre 2021.

Critère 2.3 - Au niveau de l'élaboration des politiques, le mécanisme qui assure la coopération, coordination et l'échange d'information est le COLB (CMF, art. L561-51-1). Au niveau opérationnel, la loi prévoit différents mécanismes d'échanges, formels (par ex. mécanismes d'échange entre TRACFIN et les différentes autorités compétentes (CMF, art. L561-27 et L561-33)) et informels entre l'ensemble des autorités compétentes (par ex. coopération interministérielle entre la Justice et l'Intérieur lors de l'attribution des enquêtes aux services compétents).

Critère 2.4 - La France a mis en place un dispositif de coordination interministérielle pour lutter contre le FP des armes de destruction massive : le SGDSN. L'ensemble des autorités concernées par le FP sont impliquées au niveau du SGDSN (par instruction interministérielle du 24 mars 2009).

Critère 2.5 - La loi n° 78-17 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés contient des dispositions afin d'assurer la compatibilité des exigences de LBC/FT avec les mesures de protection des données et du respect de la vie privée. L'art. 8.4 prévoit la consultation de la Commission Nationale Informatique et Liberté (CNIL) sur les projets de loi, les arts. 31 et 32 prévoient l'avis de la CNIL sur les traitements faits pour les comptes de l'État. La CNIL peut aussi être associée aux travaux de la CCLBCFT, qui est chargée, entre autres, de rendre un avis, préalablement à leur adoption, sur les instructions adoptées par l'ACPR concernant les personnes assujetties à son contrôle dans le domaine LBC/FT (décision 2011-C-13).

Pondération et conclusion

Tous les critères sont remplis.

La France est conforme avec la R.2.

Recommandation 3 – Infraction de blanchiment de capitaux

La France a été notée largement conforme aux Recommandations concernant l'incrimination du BC lors du 3^{ème} cycle d'évaluation. La lacune principale concernait l'élément matériel de l'infraction, repris aux Conventions des NU, couvert en droit français par l'infraction du recel (considérée plus restrictive que le BC).

Critère 3.1 - En France, plusieurs dispositions juridiques incriminent le BC selon la nature de l'infraction sous-jacente. Le blanchiment simple est l'infraction générale appliquée à tout produit d'un crime ou d'un délit (CP, art. 324-1). Le blanchiment spécial est celui lié au produit du trafic de stupéfiants (CP, art. 222-38). Les éléments matériels constitutifs de ces infractions sont incriminés sur la base des Conventions de Vienne et de Palerme en ce qui concerne (1) la conversion ou le transfert de biens et (2) la dissimulation ou le déguisement de la nature véritable, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété de biens ou de droits. L'acquisition, la détention et l'utilisation de biens d'origine illicite sont incriminés sous la qualification de recel, qui s'applique aux mêmes infractions sous-jacentes que le BC, et porte sur tous les types de biens, quelle que soit leur nature, corporels ou incorporels, produit direct ou indirect¹³¹ de l'infraction (CP, art. 321-1). Les actes matériels d'acquisition, de détention ou d'utilisation de biens sont également réprimés par l'infraction de BC, lorsqu'ils constituent l'élément matériel

¹³¹ Cass. Crim. 20 avril 2017, n°15-82.512 confirmant que le recel peut porter sur le produit indirect d'infraction.

du concours à une opération de placement, de conversion ou de dissimulation du produit du crime¹³². Dans les autres cas, ces éléments sont couverts par l'infraction de recel.

Critère 3.2 - Tous les crimes et délits de droit français constituent des infractions sous-jacentes. Cette approche large couvre chacune des catégories désignées d'infractions comprises dans le Glossaire du GAFI.

Critère 3.3 - La France n'applique pas la méthode du seuil.

Critère 3.4 - L'infraction de blanchiment s'applique à tous les types de biens, indépendamment de leur valeur, qui représentent le produit direct et indirect d'un crime ou délit (CP, art. 324-1). La notion de biens dans le droit français est large et inclut tous les biens quelle qu'en soit la nature, y compris les actifs virtuels.

Critère 3.5 - Pour pouvoir prouver qu'un bien constitue le produit du crime, il n'est pas nécessaire qu'une personne soit condamnée pour une infraction sous-jacente, ni même qu'elle soit poursuivie ou identifiée¹³³.

Critère 3.6 - Les infractions sous-jacentes au BC s'étendent aux actes qui sont commis dans un autre pays où ils constituent une infraction et qui auraient constitué une infraction sous-jacente s'ils avaient été commis sur le territoire français¹³⁴.

Critère 3.7 - L'auteur de l'infraction sous-jacente, lorsqu'il détient ou utilise le produit du crime, pourra être poursuivi pour blanchiment (c.-à-d. auto-blanchiment), pour la conversion ou le transfert de biens et la dissimulation ou le déguisement de la nature véritable, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété de biens ou de droits, et pour les actes matériels d'acquisition, de détention ou d'utilisation de biens lorsqu'ils constituent l'élément matériel du concours à une opération de placement, de conversion ou de dissimulation du produit du crime. L'auteur de l'infraction sous-jacente ne pourra pas être poursuivi pour l'acquisition, la détention et l'utilisation simple (c'est-à-dire sans conversion, transfert, dissimulation) du bien, incriminée en France sous la qualification de recel en application du principe fondamental en droit français de non-cumul des qualifications. Il existe en la matière une jurisprudence constante de la Cour de Cassation¹³⁵. L'infraction de BC est donc applicable aux personnes qui commettent l'infraction sous-jacente, sauf dans les hypothèses où cela est contraire au principe de droit interne ne bis in idem.

Critère 3.8 - L'élément intentionnel et la connaissance des faits requis pour établir la preuve de l'infraction de blanchiment peuvent être déduits de circonstances factuelles objectives (CPP, art. 591 et 593). Il existe en la matière une jurisprudence constante de la Cour de Cassation¹³⁶.

Critère 3.9 - Le blanchiment simple est passible d'une peine d'emprisonnement de cinq ans et de EUR 375 000 d'amende (CP, art. 324-1). Le blanchiment du trafic des stupéfiants et celui lié à une entreprise terroriste sont plus sévèrement réprimés (c.-

¹³² Cass. Crim. 30 Octobre 2002, n°01-83.852 ; Cass. Crim 18 mars 2020, n°18-85.542.

¹³³ Cass. Crim. 20 février 2008, n°07-82.977 ; Cass. Crim. 9 décembre 2015, n°15-83.204.

¹³⁴ Cass. Crim. 24 février 2010, n°09-82.857; Cass. Crim, 9 décembre 2015, n° 15-83.204.

¹³⁵ Cass. Crim. 30 octobre 2013, n°12-84.189; Cass. Crim. 26 octobre 2016, n°15-84.552; Cass. Crim. 8 mars 2017, n°15-86.114.

¹³⁶ Cass. Crim. 17 février 2016, n°15-80.050; Cass. Crim., 17 mars 2015, n°14-80805; Cass. Crim. 25 octobre 2017, n°16-80.238.

à-d. 10 ans d'emprisonnement et EUR 750 000 d'amende - CP, art. 222-38 et 421-3). Il en va de même en cas de circonstances d'aggravantes (p.ex. blanchiment commis en bande organisée ou de manière habituelle - CP, art. 324-2, 324-4 et 324-7). Le recel, notamment aggravé, est aussi sévèrement réprimé que le blanchiment. Au regard des peines encourues pour d'autres infractions similaires (escroquerie - 5 ans, trafic de stupéfiants - 10 ans), les sanctions applicables aux personnes physiques condamnées pour blanchiment sont proportionnées et dissuasives.

Critère 3.10 - droit français prévoit la responsabilité pénale de toute personne morale de manière générale (CP, art. 121-2), et celle-ci peut être applicable au blanchiment. La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes faits (CP, art. 121-2). Les personnes morales reconnues coupables du blanchiment simple encourrent une amende de EUR 1 875 000 (CP, art. 324-1). Des peines complémentaires (telles que la dissolution, interdictions multiples, placement et fermetures définitives) sont également possibles (CP, art. 131-9). Ces sanctions sont considérées proportionnées et dissuasives.

Critère 3.11 - La France dispose d'infractions connexes appropriées à l'infraction de blanchiment, y compris : la tentative (est punie des mêmes peines que le blanchiment - CP, art. 324-6), la complicité par aide ou assistance (CP, art. 121-6), et celle par don, promesse, menace, ordre, abus d'autorité ou de pouvoir (CP, art. 121-7). L'association de malfaiteurs (c.-à-d. l'entente établie) en vue de la commission du délit de blanchiment est punie de 5 ans d'emprisonnement (CP, art. 450-1).

Pondération et conclusion

Tous les critères sont remplis.

La France est conforme avec la R.3.

Recommandation 4 – Confiscation et Mesures Provisoires

La France a été notée partiellement conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation. Les principales lacunes concernaient le champ limité des biens susceptibles d'être saisis, la confiscation patrimoniale incomplète prévue pour les personnes morales, les mesures de saisies applicables à la criminalité organisée restreints à l'encontre de la personne mise en examen, en plus des défaillances liées à l'efficacité. Depuis, le dispositif législatif français en la matière a été refondu par la Loi Warsmann du 9 juillet 2010.

Critère 4.1 - La France dispose de mesures, y compris législatives, permettant la confiscation des biens suivants qu'ils soient détenus par le prévenu ou par des tiers, personnes morales ou personnes physiques (CP, art. 131-39):

- a) *Biens blanchis* : En France, la peine de confiscation est encourue de plein droit pour tous les crimes et délits punis d'une peine supérieure à un an (CP, art. 131-21) ce qui inclut le BC. L'étendue de la confiscation des biens blanchis couvre tous les biens meubles ou immeubles, quelle qu'en soit la nature, divis ou indivis (CP, art. 131-21 al.2). En effet, la notion de « biens » est très large en droit français et couvre les biens corporels ou incorporels, y compris donc les actifs virtuels. Par ailleurs, la confiscation de tout ou partie des biens du condamné dont il a la libre disposition, quelle qu'en soit la nature peut être

prononcée également en tant que peine complémentaire pour l'infraction du BC (CP, art. 324-1 12°).

- b) Produit de (y compris les revenus) ou instruments utilisés ou destinés à être utilisés en vue du BC ou d'infractions sous-jacentes : La confiscation porte sur tous les biens qui sont l'objet ou le produit direct ou indirect de l'infraction (CP, art. 131-21 al.3), les instruments utilisés ou destinés à être utilisés (biens ayant servis à commettre l'infraction ou qui étaient destinés à la commettre), dont le condamné est propriétaire ou dont il a la libre disposition (CP, art. 131-21 al 2).
- c) Biens constituant le produit du, ou utilisés pour le, ou destinés à être utilisés en vue du ou affectés au FT, des actes terroristes ou des organisations terroristes : La peine de confiscation est encourue de plein droit pour tous les crimes et délits punis d'une peine supérieure à un an (CP, art. 131-21) ce qui inclut le FT. En plus, les personnes physiques ou morales reconnues coupables d'actes de terrorisme encourent également la peine complémentaire de confiscation de tout ou partie des biens leur appartenant ou dont elles ont la libre disposition, quelle qu'en soit la nature, meubles ou immeubles, divis ou indivis (CP, art. 422-6).
- d) *Des biens d'une valeur correspondante* : La confiscation porte également sur des biens de valeur correspondante (CP, art. 131-21 al.9).

Critère 4.2 - La France dispose des mesures, y compris des mesures législatives, qui permettent à ses autorités compétentes de :

- a) *Identifier, dépister et estimer* : Afin d'identifier, de dépister et d'estimer l'existence des biens, les services d'enquêtes ont à leurs dispositions de nombreux fichiers, notamment, le FICOPA, la BNDP, le RCS et aussi le registre national des fiducies et le registre public des trusts. Lorsque les investigations patrimoniales sont complexes, plusieurs services spécialisés peuvent être sollicités afin de procéder aux opérations de détection et d'identification des biens. Au niveau régional ont été créés des Groupes Interministériels de Recherches (GIR). La gendarmerie nationale a déployé en 2014 un réseau dédié à l'appui technique des enquêteurs dans le domaine des avoirs criminels (une « cellule nationale des avoirs criminels » (CeNAC), de « cellules régionales des avoirs criminels » (CeRAC) ainsi qu'un réseau de référents « avoirs criminels »). Il existe aussi une plateforme d'identification des avoirs criminels (PIAC), créée en 2005 au sein de l'OCRGDF de la direction centrale de la police judiciaire dédiée à l'identification des avoirs criminels, qui centralise toutes les informations en lien avec la détection des avoirs criminels sur l'ensemble du territoire français et à l'étranger.
- b) *Mettre en œuvre des mesures provisoires* : Tout bien confiscable peut faire l'objet d'une mesure de saisie. La saisie peut porter sur tout ou partie des biens d'une personne, sur un bien immobilier, sur un bien ou un droit mobilier

incorporel ce qui inclut les actifs virtuels¹³⁷ ou une créance ainsi qu'aux saisies qui n'entraînent pas de dépossession du bien. Les magistrats et enquêteurs peuvent saisir ou geler tout élément de patrimoine en vue d'une confiscation: saisie immobilière, de biens ou de droits incorporels (dont les saisies de sommes figurant sur des comptes bancaires, de créances ayant pour objet une somme d'argent, de créances figurant sur un contrat d'assurance sur la vie, de droits sociaux ou encore de fonds de commerce), saisie sans dépossession pour laquelle le magistrat désigne la personne à laquelle la garde du bien est confiée, et qui doit en assurer l'entretien et la conservation, aux frais, le cas échéant, du propriétaire ou du détenteur du bien (CPP, art. 706-141 et s.). Les saisies de biens meubles corporels, tels que les véhicules, sont régies par les dispositions relatives aux perquisitions (CPP, art. 56, 76, 94 et 97) et peuvent également être mises en œuvre en vue de garantir une confiscation.

- c) *Prendre des mesures pour empêcher ou annuler les actions* : Le droit français assure la prééminence de la saisie pénale sur les procédures d'exécution civiles (CPP, art. 706-145 al.2). Le fait de porter atteinte (détournement ou refus de remise) d'un bien ayant fait l'objet d'une décision de confiscation est punissable (CP, art. 434-41).
- d) Prendre toutes les mesures d'enquête appropriées (cf. R.30 et R.31).

Critère 4.3 - Les droits des tiers de bonne foi sont protégés par la loi (CP, art. 131-21 al.2) et ce fut confirmé par la Jurisprudence¹³⁸.

Critère 4.4 - La France dispose de mécanisme de gestion des avoirs saisis et confisqués par l'intermédiaire de l'AGRASC. Cette agence publique à caractère administratif a été mise en place en février 2011 pour faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale. Elle a reçu des prérogatives importantes en matière de gestion de biens saisis par les autorités françaises. Elle est chargée d'assurer la gestion de tous les biens, quelle que soit leur nature, saisis, confisqués ou faisant l'objet d'une mesure conservatoire au cours d'une procédure pénale, qui lui sont confiés et qui nécessitent, pour leur conservation ou leur valorisation, des actes d'administration (CPP, art. 706-160-1), ainsi que la gestion centralisée de toutes les sommes saisies lors de procédures pénales (CPP, art. 706-160-2).

Pondération et conclusion

Tous les critères sont remplis.

La France est conforme avec la R.4.

¹³⁷ L'affaire de French Deepweb Market l'une des plateformes du darkweb francophone, proposant à la vente de nombreux produits et services illicites où diverses monnaies virtuelles (Bitcoin, Bitcoin Cash, Litecoin, Ether, Zcash, Ripple, Monero) ont été saisis.

¹³⁸ Cass. Crim, 7 nov. 2018, n°17-87.424.

Recommandation 5 – Infraction du Financement du Terrorisme

La France a été notée conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation.

Critère 5.1 - Le FT en droit français est incriminé conformément à l'art. 2 de la Convention sur le financement du terrorisme de 1999 (CP, art. 421-2-2). Les éléments matériels couvrent la fourniture, la collecte ou la gestion des fonds, des valeurs ou des biens ou donner des conseils à cette fin lorsqu'il est prévu que ces fonds, valeurs ou biens soient utilisés, ou en sachant qu'ils sont destinés à être utilisés, en tout ou en partie, pour perpétrer des actes de terrorisme prévus au chapitre 1^{er} du Livre IV du CP. La France couvre de manière adéquate l'ensemble des actes de terrorisme dont le financement constitue une infraction. Il n'est par ailleurs pas nécessaire que l'acte en lui-même survienne.

Critère 5.2 - L'infraction de FT telle que définie à l'art. 421-2-2 du CP s'applique au fait de financer une entreprise terroriste en fournissant, réunissant ou gérant des fonds et autres biens, ou qui donne conseil dans l'intention de voir - ou en sachant que - ces fonds et autres biens sont utilisés ou destinés à l'être, en tout ou partie, en vue de commettre un acte de terrorisme, indépendamment de la survenance de celui-ci. L'infraction de FT couvre bien le financement des actes terroristes (CP, art. 421-1 et 421-2) et également le financement des organisations terroristes et des individus terroristes¹³⁹. Il n'est pas requis que les fonds aient effectivement servi à commettre ou tenter de commettre un ou plusieurs acte(s) terroriste(s), ni qu'ils y soient liés spécifiquement. Le dol est constitué de l'intention ou de la simple connaissance que le financement sera utilisé pour l'activité terroriste ou par un des individus de l'organisation terroriste. Ainsi, il y a FT même en l'absence d'intention ou de but terroriste de la part de l'auteur. Le FT est également réalisé lorsque le financement est destiné à des dépenses non terroristes. De nombreuses décisions sont prononcées¹⁴⁰ dans ce sens.

Critère 5.2 bis - L'infraction de FT telle que définie à l'article 421-2-2 est applicable aux infractions d'association de malfaiteur terroriste et d'entreprise individuelle terroriste qui englobent le voyage des personnes à des fins terroristes (qu'il s'agisse de rejoindre une organisation terroriste ou de préparer individuellement un acte terroriste). Cette règle est illustrée par de nombreuses décisions de condamnation¹⁴¹.

Critère 5.3 - L'infraction du FT s'étend à tous les fonds, valeurs ou biens quelconques qu'ils soient d'origine licite ou non. La notion de « biens » est très large en droit français et couvre les biens de toute nature, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, y compris les actifs virtuels.

Critère 5.4 - L'infraction du FT n'exige pas que les fonds et autres biens (a) aient effectivement servi à commettre ou tenter de commettre un ou plusieurs actes terroristes ; ni (b) qu'ils soient liés à un ou plusieurs actes terroristes spécifiques.

¹³⁹ Une *entreprise terroriste* est définie comme une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur (CP, art. 421-1).

¹⁴⁰ Chambre correctionnelle du Tribunal Judiciaire de PARIS, 22 novembre 2019 : Condamnation de parents pour FT pour avoir aidé leurs fils - membre d'un groupe terroriste djihadiste - à subvenir à ses besoins quotidiens. (cf. cas Parents dans RI.9).

¹⁴¹ Tribunal correctionnel de Paris, 28 septembre 2017 (condamnation pour FT pour l'achat de billets d'avion et envois de sommes à des tiers en zone de conflit). Pôle antiterroriste du Tribunal Judiciaire de Paris, 2015 (condamnation pour association de malfaiteurs terroriste et FT pour une tentative de financement de départ d'individus vers la Syrie. (cf. cas Mère dans RI.9).

L'infraction est en effet constituée indépendamment de la survenance actuelle de l'acte terroriste.

Critère 5.5 - L'élément intentionnel repose sur l'appréciation des juges souverains, ces derniers étant dotés de l'autorité d'apprécier les éléments de preuve (CPP, art. 591 et 593). La jurisprudence confirme ladite constatation¹⁴².

Critère 5.6 - Le FT est un délit passible d'une peine maximale encourue fixée à 10 ans d'emprisonnement délictuel et de EUR 225 000 d'amende (CP, art. 421-5 al.1)¹⁴³. Les sanctions applicables sont considérées donc proportionnées et dissuasives.

Critère 5.7 - La responsabilité pénale des personnes morales prévue à l'art. 121-2 du CP s'applique à l'infraction du FT. Ainsi, les personnes morales encourtent une peine d'amende qui peut aller jusqu'à EUR 1 125 000 « c.-à-d. le quintuple de celui prévu aux personnes physiques » (CP, art. 131-38). Des peines complémentaires, telles que la dissolution, placement et fermetures définitives, sont également possibles (CP, art. 422-5 et 131-9). Cette responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques (CP, art. 121-2). Ces sanctions représentent des sanctions proportionnées et dissuasives.

Critère 5.7 - Un nombre de comportements connexes à l'infraction de FT constituent également une infraction, notamment (a) la tentative (punie des mêmes peines - CP, art. 421-5); (b) la complicité par aide ou assistance (CP, art. 121-6), y compris d'une tentative de FT (CP, art. 421-5) ; (c) la commission de l'infraction par don, promesse, menace, ordre, abus d'autorité ou de pouvoir (CP, art. 121-7) ; et (d) la commission d'une infraction ou tentative d'infraction de FT par un groupe de personnes (par le biais du délit d'association de malfaiteurs terroristes, prévu au CP, art. 421-2-1).

Critère 5.9 - L'infraction de FT constitue une infraction sous-jacente du BC (CP, art. 324-1). (cf. critère 3.2).

Critère 5.10 - La législation française s'applique dans le cas d'une commission d'infraction ou un de ces faits constitutifs sur le territoire français (CP, art. 113-2). Le FT peut donc être réprimé en France quel que soit le pays où se trouvent les individus ou organisations terroristes auxquels les fonds, valeurs ou biens sont destinés, et quel que soit le pays où les actes de terrorisme se sont ou vont se produire. Le jugement du tribunal correctionnel de Paris du 28 septembre 2017 confirme cette constatation.

Pondération et conclusion

Tous les critères sont remplis.

La France est conforme avec la R.5.

Recommandation 6 – Sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme

La France a été notée largement conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation. Les principales défaillances étaient liées à l'absence dans la législation européenne ou nationale de provisions couvrant le gel des fonds

¹⁴² Cass. crim. 7 Février 2017, n° 16-87.08, et Tribunal correctionnel de Paris, 28 septembre 2017.

¹⁴³ Des peines complémentaires sont également encourues: l'interdiction des droits civiques, civils et de famille, l'interdiction d'exercer une fonction publique ou l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise et l'interdiction de séjour (CP, art. 422-3).

par des personnes agissant au nom de personnes ou entités visées, et les délais longs d'adoption des règlements européens de transposition de la liste 1267. Par rapport à la résolution 1373, le système de gel administratif national n'était pas utilisé à l'encontre des terroristes qualifiés « d'internes à l'UE » et il n'y avait pas des procédures efficaces pour examiner les demandes des pays tiers. En outre, les instructions aux assujettis sur la mise en œuvre des mesures de gel étaient très générales, et le contrôle sur le respect des obligations était très limité. Depuis, la France a profondément réformé son dispositif concernant les SFC liées au terrorisme et au FT.

Critère 6.1 - Concernant les désignations relatives aux résolutions 1267/1989 et 1988 du CSNU :

- a) Chargé des questions de politique étrangère et de sécurité commune (décret n°2012-1511 du 28 décembre 2012), le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) est l'autorité responsable de proposer des désignations aux comités 1267/1989 et 1988. La compétence du MEAE en matière des désignations n'est pas mentionnée explicitement dans le décret, mais cela fait implicitement partie de son rôle dans la définition et mise en œuvre de l'action de la France à l'égard des organisations internationales et intergouvernementales (art. 4 du décret).
- b) La France dispose d'un mécanisme permettant d'identifier les cibles des désignations. Ce mécanisme est issu d'une doctrine classifiée examinée par l'équipe d'évaluation au cours de la visite sur place. Cette doctrine est mise en place avec la création en 2017 d'un groupe de travail interministériel (GABAT), sous l'égide du Secrétariat général à la défense et à la sécurité nationale (SGDSN). Elle dispose que le MEAE cible, en lien avec les services de renseignement, les personnes ou entités susceptibles de faire l'objet d'une désignation sur les listes onusiennes. Toutefois, aucune disposition de loi ou d'autre moyen contraignant n'exige que l'identification des cibles doive se faire sur la base des critères établis dans les RCSNU.
- c) La France applique des critères de preuve relevant des « motifs raisonnables » lorsqu'elle décide de faire ou non une proposition de désignation. En effet, le MEAE veille à ce que les exposés des motifs pour une proposition de mise sous sanctions aux Nations Unies contiennent des éléments factuels et actualisés qui permettent d'établir un lien raisonnable entre les individus ou entités concernés, d'une part, et les organisations visées par les comités 1267/1988 et 1267/1989 d'autre part. En pratique, les propositions de désignations ne sont pas subordonnées à l'existence d'une procédure pénale. La nature administrative des mesures est confirmée par la décision du Conseil constitutionnel n° 2015-524 du 2 mars 2016.
- d) Le MEAE présente les propositions de désignation selon les procédures et les modèles prévus par les CSNU.
- e) Le MEAE veille à ce que l'exposé des motifs intègre, dans la mesure du possible, les éléments d'identifications des personnes et les informations nécessaires à l'émission d'un avis spécial par Interpol; mais aussi contienne des informations sur les éléments factuels et actualisés qui permettent d'établir

un lien raisonnable entre les individus ou entités concernés, et ii) les individus et organisations visées par les comités 1267/1988 et 1989. La France ne rend pas généralement public son statut d'État proposant la désignation. Elle peut néanmoins informer les autres États membres de ses propositions dans le cadre des travaux préparatoires de chaque désignation.

Critère 6.2 - Les désignations relatives à la résolution 1373 du CSNU sont mises en œuvre à la fois par des mesures européennes et nationales :

- a) Au niveau européen, le Conseil de l'Union européenne a la responsabilité de proposer des désignations de personnes ou entités (Position Commune 2001/931/PESC et Décision 2016/1693/PESC). Chargé des questions de politique étrangère et de sécurité commune (décret n°2012-1511 du 28 décembre 2012), le MEAE est l'autorité responsable de proposer des désignations au Conseil (cf. critère 6.1(a)). Au niveau national, le Ministre de l'intérieur et le Ministre de l'économie décident conjointement l'adoption de mesures de gel des avoirs (CMF, art. L562-2). Le GABAT est responsable de centraliser et coordonner les mécanismes d'identification des cibles dans le cadre des dispositifs de gel européen et domestique et d'examiner les demandes de gel des avoirs formulées par un pays tiers.
- b) L'identification des cibles se fait au niveau des services de renseignement qui transmettent leurs propositions de désignation à l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) afin d'établir une procédure de déconflition pour vérifier l'absence de contre-indication d'un service de renseignement ou d'un service judiciaire quant à cette proposition. Le mécanisme est détaillé dans la doctrine concernant la mise en place du GABAT consulté sur place.
- c) Au niveau européen, la vérification de la base raisonnable des demandes est faite par le Groupe COMET, qui examine et évalue les informations en vue de déterminer si celles-ci remplissent les critères fixés par la RCSNU 1373. Le MEAE est l'autorité compétente française qui participe à ce travail. Au niveau national, et en cas de demande en provenance d'un État tiers, cette analyse a lieu au sein du GABAT dans le cadre du dispositif national de gel des avoirs.
- d) Au niveau européen, le Groupe COMET analyse les demandes de gel, et prend ses décisions sur la base d'indices sérieux et crédibles (donc sur la base de « motifs raisonnables »). La mesure de gel n'est pas liée à l'existence d'une enquête ou d'une condamnation. Au niveau national, les dispositions du CMF ne sont pas explicites quant au niveau de preuve requis et à la définition des « motifs raisonnables ». Toutefois, les autorités indiquent la vérification de l'existence de tels motifs par l'identification d'indices sérieux et crédibles qui permettent de conclure que les agissements des individus ou entités concernés remplissent bien les critères fixés à l'art. L562-2 du CMF. Le contrôle du respect de ces critères est assuré par le Tribunal administratif. Les motifs d'une décision du Conseil constitutionnel confirment la nature administrative de la mesure de gel, et le fait qu'il ne soit pas nécessaire qu'une procédure pénale soit ouverte pour que les faits servant à motiver la décision du ministère puissent être pris en compte.

- e) Les régimes européens relatifs à l'application de la RCSNU 1373 permettent de donner effet à des actions engagées dans le cadre des mécanismes de gel, sur demande de la France. Toutefois, il n'existe pas de procédure claire exigeant la France de fournir des informations et des preuves à l'appui aux autorités compétentes étrangères lorsqu'elle demande à un autre pays de donner effet à des actions de gel engagées au niveau national. Cependant, les autorités indiquent que les échanges d'informations nécessaires ont lieu par les canaux diplomatiques et le cas échéant, par les canaux spécifiques de la coopération décrits à la R.40.

Critère 6.3 -

- a) Au niveau européen, tous les États membres de l'UE sont tenus de se communiquer toutes les informations pertinentes dont ils disposent, en application de la réglementation européenne en matière de gel des avoirs (Règlements 881/2002, art. 8; 753/11, art.9; 2580/2001, art.8 ; et position commune 2001/931/PESC, art. 4). Au niveau national, les services de renseignement et d'enquête peuvent utiliser leurs pouvoirs pour recueillir les informations pertinentes, et TRACFIN peut utiliser ses pouvoirs pour recueillir les éléments de renseignement financier (CMF, art. L561-31 4°). Dans le cadre des demandes des pays tiers, le MEAE peut solliciter des informations auprès des services de renseignement et le MEAE et la DGT peuvent solliciter auprès du pays demandeur des éléments complémentaires permettant l'instruction de la demande.
- b) Au niveau européen, les désignations doivent avoir lieu *ex parte* à l'encontre de la personne ou l'entité identifiée¹⁴⁴. Au niveau national, il est possible d'intervenir *ex parte* à l'encontre d'une personne ou entité visée par une mesure de gel (CRPA, art. L121-2).

Critère 6.4 - La France met en œuvre « sans délai » les SFC conformément aux RCSNU 1267/1989 et 1988 (ordonnance du 4 novembre 2020 et arrêté du 1^{er} février 2021) pour pallier les délais de transcription des désignations du CSNU en règlements européens. Ce mécanisme repose sur la définition par le ministre de l'économie et le ministre des affaires étrangères de la liste des régimes de sanctions des NU dont fait partie les comités CSNU 1267/1989 et 1988. En conséquence, chaque nouvelle désignation (et chaque modification) effectuée par ces comités entre en vigueur sans délai, y compris dans les PTOM. Elle est exécutoire (c'est-à-dire opposable aux tiers) dès la publication des éléments d'identification au registre national des mesures de gel des avoirs. La mesure est en vigueur pour une durée de 10 jours ou, si elle intervient avant, jusqu'à la publication du règlement UE d'exécution correspondant. En cas de retard de publication du règlement UE risquant de dépasser la période de 10 jours, la France pourra maintenir la désignation en vigueur par l'adoption d'un arrêté national de gel des avoirs en application de l'art. L562-3 du CMF. En outre, toute désignation effectuée dans le cadre des régimes PESC 2001/931 et PESC 2016/1693 donne lieu à la publication d'une décision et d'un règlement d'exécution. Ces règlements sont d'application directe dans les États membres de l'UE et entrent

¹⁴⁴ Règlement 881/2002, amendé par Règlement 1286/2009, art.7a (1) et (2) ; décision du Conseil PESC 2016/1693 art. 5 (1) et (2); Règlement d'exécution (UE) 2019/1337 du Conseil du 8 août 2019, considérants 2 et 3.

en vigueur à la date de publication au JO de l'Union européenne. Ces règlements sont donc d'application directe et immédiate sur tout le territoire français, hors PTOM. Pour les PTOM, l'ordonnance du 4 novembre 2020 a mis en place un nouveau mécanisme d'application automatique des désignations effectuées par l'UE dans les PTOM. Un arrêté du 1^{er} février 2021 rend celles-ci automatiquement applicables dans les PTOM. Pour la RCSNU 1373, les SFC sont mises en œuvre sans délai une fois qu'une désignation a été faite au niveau national ou supranational.

Critère 6.5 -

- a) Dans le cadre des RCSNU 1267/1989 et 1988, toutes les personnes physiques et morales sont tenues de geler les fonds et autres biens des personnes et entités désignées sans notification préalable en application des règlements européens. En outre, la France a mis en place un mécanisme national pour combler le retard existant au niveau de l'UE dans la mise en œuvre des SFC (cf. critère 6.4). Dans le cadre de la RCSNU 1373, les règlements UE sont d'application directe dans tous les États membres, sans préavis aux personnes ou entités visées (Règlement 2580/2001). Toutefois, les ressortissants de l'UE ne font pas l'objet de mesures de gel énoncées dans le Règlement 2580/2001 ; ils font seulement l'objet de mesures de coopération policière et judiciaire en matière pénale. Cette lacune est comblée par le dispositif national : les mesures de gel des avoirs peuvent cibler les fonds et ressources économique possédés, détenus ou contrôlés par toutes personnes physiques ou morales (CMF, art. L562-2) et sont applicables par toute personne physique ressortissante française ou étrangère, ainsi que toute personne morale constituée ou établie selon le droit national ou réalisant une opération sur le territoire national, dans le cadre de son activité (CMF, art. L562-4).
- b) Au niveau européen, dans le cadre de la mise en œuvre des résolutions 1267/1989 et 1988, les mesures de gel couvrent tous les fonds et ressources économiques appartenant à une personne physique ou morale, à une entité ou à un organisme désigné ; possédés, détenus ou contrôlés par ceux-ci, directement ou indirectement ; aux intérêts générés par les avoirs gelés, dont le versement est autorisé et qui sont également gelés ; possédés, détenus ou contrôlés, directement ou indirectement par un tiers agissant pour leur compte ou sur leurs instructions (Règlements UE 753/2011, 881/2002, 2580/2001 et 2016/1686). Au niveau national, les dispositions du CMF (art. L562-2 – 562-4) permettent de couvrir tout le périmètre d'application des mesures de gel prévu par la R.6.
- c) Au niveau européen et conformément aux RCSNU, les règlements interdisent aux ressortissants de l'UE ou à toute personne ou entité se trouvant sur le territoire de l'UE de mettre à disposition des personnes ou entités désignées des fonds et autres ressources économiques (art. 3.2 du règlement UE 753/2011 et 2 et 3 du règlement UE 881/2002, modifié par le règlement UE 1286/2009, et 2016/1686). Au niveau national, les entités assujetties ainsi que toute autre personne physique ou morale ressortissante française/de droit français, se trouvant sur le territoire national, ou par toute personne physique ou morale étrangère opérant sur le territoire national pour ses activités, sont interdites de mettre à disposition directe ou indirecte des fonds

ou ressources économiques aux personnes et entités désignées (CMF, art. L562-4 ; 562-5).

- d) Des mécanismes de communication des désignations aux IF et EPNFD sont disponibles, tant au niveau européen (publication au JO de l'UE et enregistrement dans la base de données de la Commission européenne) qu'au niveau national (publication des désignations au JORF, ainsi que sur le registre national des personnes et entités faisant l'objet d'une mesure de gel (CMF, art. R562-2). La DGT utilise également un système de pré-alerte pour les assujettis. Des lignes directrices et guides de bonnes pratiques sont également disponibles aux niveaux européen et national.
- e) Les personnes physiques et morales visées par les règlements européens doivent fournir immédiatement toute information sur les avoirs gelés aux autorités compétentes (art. 5.1 du Règlement UE 881/2002, art. 4 du Règlement UE 2580/2001, art. 8 du Règlement UE 753/2011). Au niveau national, les entités assujetties sont tenues d'informer immédiatement le ministre chargé de l'économie de l'adoption des mesures de gel, de la détention ou réception de fonds ou ressources économiques et de toute opération visant à contourner la mesure de gel ou interdiction (CMF, art. L562-4 ; art. R562-3).
- f) Les droits des tiers de bonne foi sont protégés au niveau européen (Règlements UE 753/2011 art. 7, 881/2002 art. 6 modifié par le règlement UE 1286/2009, et 2016/1686 art. 12 et 13) et national (CMF, art. L562-13).

Critère 6.6 -

- a) Au niveau européen, les règlements prévoient des procédures de radiation de la liste et déblocage de fonds -Règlement UE 753/2011, Art. 11(4) dans le cas de la RCSNU 1988 et Règlement 881/2002, art. 7a et 7b(1). Chargé des questions de politique étrangère et de sécurité commune, le MEAE coordonne les demandes de radiation formulées par des individus ou entités résidents en France ou ayant la nationalité française listés sur la base des RCSNU 1267/1989. Bien que les procédures permettant à la France de soumettre des demandes de radiation aux comités pertinents des Nations Unies ne soient pas référencées dans la loi, la France a demandé avec succès de retirer une personne de la liste 1267 des NU.
- b) Au niveau européen, le Conseil de l'UE révisé la liste dans le cadre des régimes PESC 2001/931 et PESC 2016/1693 à intervalles réguliers ou ad hoc. Les modifications de la liste du Règlement 2580/2001 sont d'application directe. Au niveau national, les personnes ou entités désignées peuvent présenter un recours gracieux pour demander l'annulation de la mesure administrative de gel (CRPA, art. 411-2). En outre, au moment d'examiner le renouvellement semestriel de la mesure de gel, un examen a lieu pour vérifier la subsistance des conditions justifiant la mesure initiale, dans le cadre d'une procédure contradictoire avec la personne visée (CRPA, art. L121-1).
- c) Dans le cadre de la RCSNU 1373, une révision de la décision de désignation devant un tribunal ou une autorité compétente indépendante est possible

(Traité sur le fonctionnement de l'UE, art. 263 a. et 275. Au niveau national, un recours devant un tribunal administratif est également possible en application de l'art. R312-8 du Code de justice administrative.

- d) et e) Pour les désignations en vertu des RCSNU 1988 et 1989, les personnes et entités désignées sont informées de leur désignation et mesures prises à leur encontre. La légalité des règlements UE peut être contestée par les personnes visées devant une juridiction nationale ou devant la Cour de justice de l'UE. Une demande de révision peut en outre être présentée à l'Ombudsman des Nations Unies portant sur l'examen des demandes de radiation des listes, conformément aux RCSNU 1988, 1989 et 2083, ou le cas échéant, au point focal créé par la RCSNU 1730 en ce qui concerne la RCSNU 1988. (Règlement 753/2011, art.11; Règlement 881/2002, art.7a and 7e).
- f) Au niveau européen, les procédures décrites aux sous-critères (a) à (e) s'appliquent au déblocage des fonds ou autres biens de personnes ou entités portant le même nom ou un nom similaire à celui des personnes ou entités désignées et qui sont affectées par un mécanisme de gel par inadvertance. (Règlement 881/2002, art. 2bis(3) et 7a(3)-(5), 7quater (3) et (4) ; Règlement 753/2011, art. 11(3) et (4) ; Règlement 2580/2001, art. 6(1)). Les procédures européennes (Règlement 2580/2001) sont complétées par les procédures prévues par l'art. L562-11 du CMF, ainsi que par des lignes directrices conjointes de la DGT et de l'ACPR sur la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs.
- g) Les décisions de radiation des listes et de déblocage prises en vertu des règlements européens sont publiées dans le Journal officiel de l'UE, et la liste actualisée des personnes désignées est publiée dans la base de données maintenue par la Commission européenne. La communication de la radiation des listes est effectuée par le retrait des informations du registre national des personnes et entités visée par une mesure de gel (CMF, art. R562-2 et lignes directrices conjointes de la DGT et de l'ACPR sur la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs).

Critère 6.7 - À la fois au niveau européen et national, des procédures sont en place pour autoriser l'accès aux fonds gelés ou à d'autres biens dans les cas prévus par la RCSNU 1452 et toute résolution subséquente ((Règlement UE 881/2002 art. 2 bis, règlement UE 753/2011, règlement UE 2580/2001 art. 5 et 6; CMF, art. L562-11).

Pondération et conclusion

Par les dernières modifications législatives (ordonnance du 4 novembre 2020 et arrêté du 1er février 2021), la France a réussi à pallier les délais de transcription des règlements européens. Le cadre juridique en la matière ne présente que des lacunes mineures qui concernent le niveau de preuve requis et la définition des « motifs raisonnables ».

La France est en grande partie conforme avec la R.6.

Recommandation 7 – Sanctions financières ciblées liées à la prolifération

Les obligations relatives à la R.7 ont été introduites lors de la révision des Recommandations du GAFI en 2012 et ne faisaient donc pas partie de l'évaluation de la France en 2011.

Critère 7.1 - La France utilise à la fois la réglementation européenne (Règlements UE 2017/1509 et 267/2012 modifié) et la législation nationale (ordonnance du 4 novembre 2020 et arrêté du 1^{er} février 2021 et CMF, art. L562-3) pour mettre en œuvre les sanctions financières ciblées sans délai conformément aux RCSNU relatives à la prévention de la prolifération¹⁴⁵. (cf. critère 6.4 pour plus de détail)

Critère 7.2 - Le ministre de l'économie est l'autorité chargée de la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs (CMF, art. L562-3). Les autres autorités concernées par le financement de la prolifération se retrouvent impliquées au niveau du SGDSN (instruction interministérielle no 74/SGDSN/AIST du 24 mars 2009).

- a) Les règlements européens sont applicables à tout ressortissant de l'UE et à toutes les personnes morales, entités ou organismes établies ou constituées selon de droit d'un État membre ou liées à une opération commerciale réalisée dans l'UE (art. 49 Règlement 267/2012, et art. 1 Règlement 2017/1509). Au niveau national, les arrêtés de gel des avoirs sont applicables par toute personne physique ou morale (CMF, art. L562-4).
- b) Aux niveaux européen et national, l'obligation de gel s'étend à tous les fonds ou autres biens visés par ce sous-critère (art. 23, Règlement 267/2012 modifié et art. 34 Règlement 2017/1509, CMF, art. L562-2 et 562-4).
- c) Les règlements européens interdisent la mise à disposition de fonds ou ressources économiques (art. 23(3) Règlement 267/2012; art. 34(3) règlement 2017/1509). Au niveau national, les dispositions du CMF interdisent à toute personne physique et morale la mise à disposition directe ou indirecte des fonds ou ressources économiques aux personnes et entités désignées (art. L562-4 ; 562-5). Des cadres spécifiques de dérogations sont prévus aux niveaux européen et national (cf. critère 7.4 c).
- d) Des mécanismes de communication des désignations au secteur financier et aux EPNFD sont disponibles, tant au niveau européen (publication au JO de l'UE et enregistrement dans la base de données de la Commission européenne) qu'au niveau national (publication des désignations au JORF, ainsi que sur le registre national des personnes et entités faisant l'objet d'une mesure de gel-art. R562-2 du CMF). La DGT utilise également un système de pré-alerte pour les assujettis et un flash info. Des lignes directrices et guides de bonnes pratiques sont également disponibles aux niveaux européen et national.
- e) Les personnes physiques ou morales, les entités et les organismes doivent fournir à l'autorité compétente ou à la Commission toute information sur les comptes et montants gelés (art. 40 Règlement 267/2012, art. 50 Règlement 2017/1509). Au niveau national, les entités assujetties sont tenues d'informer immédiatement le ministre chargé de l'économie de l'adoption des mesures

¹⁴⁵ Résolutions 1718(2006) et subséquentes sur la République démocratique de Corée.

de gel, de la détention ou réception de fonds ou ressources économiques et de toute opération visant à contourner la mesure de gel ou interdiction (CMF, art. L562-4 et R562-3).

- f) Les droits des tiers de bonne foi sont protégés au niveau européen (Règlements 267/2012 art. 42 et règlement 2017/1509 art. 54) et national (CMF, art. L562-13).

Critère 7.3 - Les règlements européens demandent aux États membres de déterminer des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de violations des dispositions des règlements (art. 47 Règlement 267/2012 et art. 55 du Règlement 2017/1509). Les assujettis qui ne respectent pas les dispositions sur le gel des avoirs sont soumis à des contrôles et sanctions (CMF, art. L561-36 et 561-36-1). Les sanctions disponibles peuvent être de nature administrative, civile ou pénale. Sur la plan pénal, la DGDDI est compétente pour contrôler le respect des mesures de restrictions des relations économiques et financières et sanctionner toutes les violations des résolutions des Nations unies, des règlements européens de sanctions ou des mesures nationales de gel des avoirs (CMF, art. L574-3 et CD, art. 453 à 459).

Critère 7.4 -

- a) Au niveau européen, la note du Conseil de l'Union européenne sur la mise à jour des meilleures pratiques de l'UE sur la mise en œuvre effective de mesures restrictives précise que le point focal est chargé de recevoir les demandes de radiation (Meilleures pratiques de l'UE, page 11, paragraphe 23). En ce qui concerne les mesures autonomes de l'UE, le Conseil de l'UE communique aux personnes désignées les motifs de désignation et leur offre la possibilité de formuler des observations (art. 47 Règlement 2017/1509 et art. 46 du Règlement 267/2012 modifié ; Lignes directrices de l'UE, Annexe, para. 11). Au niveau national, le guide de bonnes pratiques sur la mise en œuvre des sanctions économiques et financières disponible sur le site de la DGT indique l'adresse du point focal des NU pour la demande de radiation (point 10.3).
- b) À la fois aux niveaux européen et national, des procédures permettant de débloquer les fonds ou autres biens de personnes ou entités dans le cas d'un faux positif sont disponibles et portées à l'attention du public (paras. 8 à 17 des Meilleures pratiques de l'UE ; paragraphe 36 du guide de bonne conduite sur la mise en œuvre des sanctions économiques et financières, points 103 à 111 des lignes directrices conjointes de la DGT et de l'ACPR sur la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs, information sur les pages internet de la DGT).
- c) Aux niveaux européen et national, il y a des dispositions pour autoriser l'accès aux fonds ou autres biens gelés conformément aux procédures et aux conditions de dérogation établies par les résolutions 1718 et 2231 (Règlement UE 2017/1509 art. 35, 36 et 37 ; Règlement UE 267/2012, tel que modifié par le Règlement 2015/1861 art. 24-26, 28 et 29; CMF, art. L562-11). Au niveau national, pour certaines dépenses récurrentes, les IF peuvent réaliser des virements sans solliciter l'avis favorable de l'administration (point 29.1 du guide de bonnes pratiques de la DGT).

- d) Au niveau européen, les décisions de radiation des listes et des débloques sont publiées au Journal Officiel de l'UE, et (Règlement 2017/1509 art. 47 et Règlement 267/2012 art. 46, modifié par le Règlement 2015/1861). Le registre national des personnes faisant l'objet d'une mesure de gel, tenu par le ministre chargé de l'économie est mis à jour lorsqu'une décision de delistage est adoptée (CMF, art. R562-2).

Critère 7.5 -

- a) Les règlements de l'UE permettent l'ajout aux comptes gelés des intérêts ou autres sommes dues sur ces comptes ou de paiements dus en vertu de contrats, accords ou obligations souscrits antérieurement à la date à laquelle ces comptes ont été gelés, à condition que ces montants soient également soumis à des mesures de gel (Règlement UE 267/2012 art. 29 et Règlement UE 2017/1509 art. 34.12).
- b) Concernant les mesures de gel adoptées sur la base des résolutions 1737 et 2231, des dispositions spécifiques permettent d'autoriser le paiement de sommes dues en vertu de contrats conclus antérieurement à la désignation, à condition que le paiement ne soit pas lié à une activité interdite par les résolutions, et que le CSNU soit notifié au préalable (Règlement UE 2015/1861 modifiant le règlement 267/2012, art. 25).

Pondération et conclusion

Tous les critères sont remplis.

La France est conforme avec la R.7.

Recommandation 8 – Organismes à but non-lucratif

La France a été notée largement conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation. La défaillance constatée concernait le manque d'examens spécifiques périodiques sur la situation des OBNL au regard des risques de FT ainsi que le manque de sensibilisation des associations au risque d'utilisation abusive à des fins de FT. Les exigences de cette recommandation ont considérablement changées depuis le 3^{ème} cycle.

Général

En France, deux catégories entrent dans la définition des OBNL retenue par le GAFI: les associations et les fondations. Les associations sont régies par la loi de 1901 qui fonde le principe de la liberté d'association érigée en principe à valeur constitutionnelle par la décision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1971. La loi de 1901 distingue plusieurs types d'associations selon son statut: association reconnue d'utilité publique, association agréée, association déclarée et celle non déclarée. Ce cadre législatif est complété par la loi du 9 décembre 1905 donnant naissance à un type particulier d'association, les associations culturelles. Quant aux fondations, elles sont régies par les lois du 23 juillet 1987 et 4 juillet 1990. Ce cadre législatif distingue plusieurs types de fondations, parmi lesquelles les fondations d'utilité publique et les fondations d'entreprise. De plus, la loi du 4 août 2008 relative à la modernisation de l'économie crée les fonds de dotation, une nouvelle forme de fondation plus souple qui peut être constituée par une seule personne physique ou

morale sans l'obligation d'autorisation administrative préalable. Toutes ces structures permettent la collecte et la redistribution de fonds à des fins caritatives, religieuses, culturelles, éducatives, sociales ou confraternelles. Tout ce dispositif décrit ci-dessus s'applique de plein droit en Outre-mer.

Les associations et les fondations se rejoignent sur l'objectif de réaliser un intérêt général à but non lucratif, toutefois elles se différencient sur le fait qu'une association est un regroupement de personnes mettant d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité autour d'un objectif commun tandis qu'une fondation est le fait de mettre à disposition de biens, droits ou ressources pour accomplir une œuvre d'intérêt général. Au niveau de la création de ces deux structures juridiques, une association peut être créée sans autorisation administrative préalable, tandis que la création d'une fondation est conditionnée par l'allocation de ressources financières. À la date de la VSP, la France comptait 1 873 481 associations déclarées au RNA dont environ 1.6 million d'associations actives qui interviennent dans les domaines du sport, des loisirs, de la culture et de la défense de causes, de droits ou d'intérêts. On compte également 5000 associations culturelles, 1000 fondations et environ 3000 fonds de dotation.

Critère 8.1 -

- a) L'ANR de 2019 a conclu que la majorité des associations et fondations présentent un risque faible en matière de FT. Toutefois dans le cadre de cette ANR, les autorités ont identifié un sous-ensemble d'organismes qui entrent dans la définition des OBNL du GAFI et qui présentent un risque élevé. Ce sous-ensemble comprend 3 types d'associations : (i) associations ayant un objet culturel, culturel, ou socio-éducatif (associations mixtes) et implantées en périphérie de grandes agglomérations qui peuvent être exposées à une menace de financement de la radicalisation, (ii) associations ayant un objet humanitaire et dont les opérations ou flux financiers sont dirigés vers des zones à risque où opèrent des groupes terroristes qui peuvent être détournées ou instrumentalisées aux fins de financer des actions à caractère terroriste à l'étranger, et (iii) associations opérant dans une zone de conflit ou en lien avec d'autres associations présentes dans une telle zone. D'après cette identification, il apparaît que les autorités ont adopté une approche large fondée non seulement sur les risques d'exploitation à des fins de FT mais également sur le risque de financement des organisations radicales à potentialité violente. L'étude sectorielle des OBNL menée par les autorités est plutôt basée sur les menaces posées par le secteur des OBNL que sur les risques d'exploitation du secteur à des fins du FT. En outre, les autorités n'ont pas suivi une méthodologie spécifique ou des critères particuliers pour identifier le sous-ensemble d'OBNL à risque. Les sources d'information utilisés proviennent principalement d'un travail interministériel d'analyse des vulnérabilités des associations et des analyses opérationnelles effectuées par les services d'enquête et de renseignement (par ex. les typologies de TRACFIN, les retours d'enquête en cas de tentative ou d'actes terroristes, les analyses de cas de poursuite). Les autorités indiquent que les OBNL eux-mêmes n'ont pas été consultés.
- b) Les autorités françaises ont identifié deux types de menace auxquelles sont exposées les OBNL: la collecte de fonds susceptibles de financer des

mouvements radicaux à potentialité violente, et le détournement des dons aux associations humanitaires opérant dans des zones de conflit. Les modes opératoires identifiés sont diversifiés et varient entre l'utilisation de structures associatives pour lever des fonds (donations individuelles, cagnottes), transferts de fonds aux bénéficiaires de personnes physiques ou morales présentes en zone d'activité de groupements terroristes ou détournement de convois humanitaire, « taxes » d'accès et vols.

- c) La France a examiné la pertinence des mesures concernant les OBNL humanitaires actifs en zone identifiées à risque et bénéficiant des subventions publiques. L'AFD et le CDCS, en tant que bailleurs publics français, ont ainsi revu leurs dispositifs respectifs afin de les adapter au niveau de risque identifié. Toutefois, la pertinence des mesures n'a pas été revue à l'égard d'autres OBNL identifiées à risque d'exploitation à des fins de FT, afin de pouvoir prendre des mesures proportionnées et efficaces pour traiter les risques identifiés.
- d) La première analyse des risques spécifique au secteur des OBNL a été réalisée dans le cadre de l'ANR publiée en 2019. Préalablement, TRACFIN a évalué les menaces et vulnérabilités liés au secteur associatif, dans le cadre de ses rapports annuels, mais qui n'est pas équivalent à une analyse sectorielle des risques. La prochaine évaluation sectorielle des risques des OBNL sera assurée dans le cadre de la mise à jour régulière de l'ANR (CMF, art. D561-51).

Critère 8.2 -

- a) La France a mis en place plusieurs mesures pour promouvoir la responsabilité, l'intégrité et la confiance du public dans l'administration et la gestion des OBNL, notamment (i) l'enregistrement sur des registres¹⁴⁶ disponible en ligne et au greffe des préfectures, (ii) le renforcement de la transparence et de la traçabilité dans certaines conditions¹⁴⁷ (cf. critère 24.3), (iii) des contrôles portant sur les obligations comptables¹⁴⁸ et fiscales¹⁴⁹, et (iv) l'accès du public aux informations élémentaires¹⁵⁰.
- b) Seules les associations humanitaires bénéficiant de subventions publiques et leurs gestionnaires ont bénéficié des campagnes de sensibilisation contre le risque de détournement en général et à des fins de FT. Cependant, il n'y a aucune initiative de sensibilisation aux risques FT à l'égard des autres OBNL à

¹⁴⁶ Registre national des associations (arrêté du 14 octobre 2009 portant création du RNA).

¹⁴⁷ Par ex. les organismes qui, afin de soutenir une cause scientifique, sociale, familiale, humanitaire, philanthropique, éducative, sportive, culturelle ou concourant à la défense de l'environnement, souhaitent faire un appel public à la générosité sont tenus d'en faire la déclaration préalable auprès du représentant de l'État dans le département lorsque le montant des dons collectés par cette voie au cours de l'un des deux exercices précédents ou de l'exercice en cours excède un seuil fixé par décret.

¹⁴⁸ Règlement comptable applicable aux OBNL du 1^{er} janvier 2020 oblige à créer des comptes par fonds dédiés aux actions financées par les apports des donateurs.

¹⁴⁹ L'administration dispose d'une procédure de contrôle sur place de tout OBNL ayant émis des reçus ouvrant droit à avantages fiscaux (LPF, art. L14-1), communication des documents et pièces à l'administration (LPF, art. L102 E)

¹⁵⁰ Les comptes des associations sont obligatoirement publiés au-delà du seuil de EUR 153 000 (C.comm., art. L612-4) ainsi de toutes les catégories de fondations. Le RNA est accessible en ligne, ainsi que le fichier SIRENE.

risque. Certaines associations implantées dans les grandes agglomérations ont été sensibilisées sur les questions de financement de la radicalisation et non pas sur le FT. Aucune campagne de sensibilisation n'a été menée auprès du grand public des donateurs et les autres associations à part la diffusion en 2016 à l'ensemble des greffes des associations d'un guide de bonne conduite de la DGT afin qu'il soit diffusé à chaque association lors de sa déclaration. Toutes les associations rencontrées pendant la visite sur place ne connaissaient pas l'existence de ce guide.

- c) Les autorités françaises ne travaillent pas avec les OBNL pour développer et promouvoir les bonnes pratiques en matière de prévention du risque FT. Le travail des autorités concernant les OBNL est mené plutôt en solo sans aucun engagement avec les OBNL, à l'exception de quelques initiatives menées auprès des acteurs humanitaires connus. À titre d'exemple, le groupe de travail¹⁵¹ formé avec les représentants du secteur humanitaire et des institutions financières, dont une des missions est d'identifier les bonnes pratiques en matière d'analyse et de maîtrise des risques de financement du terrorisme par les OBNL. Les autres actions menées par les autorités et visant à engager les associations ont été menées dans le but de prévenir la radicalisation et développer le réflexe de signalement des personnes radicalisées aux autorités et non pas pour protéger les OBNL des risques FT.
- d) Les bailleurs humanitaires publics ont mis en place pour les ONG subventionnées, des obligations spécifiques de recours aux canaux financiers formels et de conservation des pièces justificatives. Par ailleurs, les OBNL humanitaires sont confrontées à des difficultés d'accès aux canaux financiers formels nécessaires à la mise en œuvre de leur action en zone de crise. Les autorités françaises ont, en lien avec les acteurs humanitaires et le secteur financier, engagé des travaux visant au rétablissement de ces canaux financiers (dialogue tripartite État-Banques-ONG) mais à la date de la VSP, aucune solution n'a été trouvée. En outre, pas de mesure prise pour encourager toutes les OBNL à effectuer des transactions via les canaux formels.

Critère 8.3 -

Les autorités ont mis en place des mesures spécifiques de contrôle ciblé à l'encontre des OBNL humanitaires subventionnées seulement. Les bailleurs de fonds publics (l'AFD et le CDCS) ont donc renforcé le contrôle exercé sur les activités humanitaires et de développements, menés par leurs partenaires OBNL actifs en zone de crise. À savoir, lesdits OBNL ne font qu'une petite partie des OBNL à haut risque. Les autres associations humanitaires non subventionnées identifiées à risque sont seulement soumises à des contrôles de comptes et des contrôles fiscaux a posteriori qui s'appliquent d'une manière quasi-uniforme dépendant du statut juridique, sans prendre en considération le risque FT. Pour les autres catégories d'OBNL à risque, les autorités françaises ont recours à une approche basée sur la surveillance par le

¹⁵¹ Un groupe de travail informel a été créé par le cabinet du MEAE le 7 mai 2019 associant les représentants dans un premier temps de l'État (CDCS et DGT et ponctuellement TRACFIN, l'ACPR et les ministères de l'Intérieur et des Armées) et les principaux acteurs humanitaires.

renseignement : (i) Humain ; (ii) Territorial, coordonné par les préfets ; (iii) Financier, par le déploiement par TRACFIN d'un traitement spécifique des soupçons portant sur les OBNL. En outre, les services de renseignement mettent en place des mesures de criblage à l'égard de certaines associations, toutefois ces mesures ne sont pas fondées sur les risques FT identifiés, mais sont prises plutôt sur la base de suivi des personnes individuelles. Pas de mesures en place pour un contrôle préventif ciblé sont prises à l'encontre de ces associations. Les mesures prises par les autorités à l'encontre des associations mixtes identifiées à risque sont des mesures visant la lutte contre la radicalisation et non pas le FT.

Critère 8.4 -

- a) Les OBNL humanitaires subventionnés sont les seuls à subir un contrôle ciblé. L'AFD et le CDCS assurent ce contrôle, chacun pour ce qui le concerne, et la vérification du respect par leurs OBNL partenaires actifs en zone de crise des exigences spécifiques portant sur l'octroi des subventions en général, y compris des exigences pour la prévention du FT. Cette vérification peut être assurée soit directement par les bailleurs, soit par le recours à des prestataires spécialisés. En revanche, il n'y a aucun contrôle ciblé pour prévenir le FT mis en place pour les autres OBNL exposées à un haut risque du FT.
- b) Le non-respect des obligations du cadre général de responsabilité, d'intégrité et de transparence des OBNL fait l'objet de sanctions : amende, suspensions d'activité ou d'avantages fiscaux, retrait d'agrément, peine de prison. Pour prévenir le risque de FT, des mesures administratives coercitives sont mises en œuvre : le gel des avoirs (niveau national, européen et international (CMF, art. L562-2, 562-3) ; dissolution (CSI, art. L212- 1, L227-1 ; loi n° 2017-1510 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme). Des mesures judiciaires dissuasives peuvent également être prononcées à l'encontre des OBNL reconnues coupables de FT : dissolution judiciaire (CP, art. 324-9) et peines d'amendes jusqu'à EUR 1 000 000 (CP, art. 131-38).

Critère 8.5 -

- a) La France a mis en place des structures permettant d'assurer la coopération, coordination et l'échange d'informations entre les autorités compétentes détenant des informations pertinentes sur les OBNL. Diverses structures spécialisées au niveau de coordination (le COLB), qui réunit tous les services de l'État impliqués sur le sujet du FT en particulier les experts-comptables dont les lignes directrices mentionnent les risques liés aux OBNL. Le groupe interministériel en charge de gels des avoirs terroristes assure la coopération interministérielle en matière de gel sur désignation nationale pouvant être applicables à des OBNL, en lien avec la DLPAJ du ministère de l'Intérieur. La France dispose ainsi d'un dispositif intégré de coordination. Au centre de celui-ci se trouve l'UCLAT, elle-même rattaché à la DGSJ qui coordonne la lutte anti-terroriste, y compris la coordination nationale de l'action du renseignement territorial en matière de suivi des associations.
- b) La France applique les mesures d'enquête de droit commun qui englobent le cas des OBNL, soit par la qualification, la compétence, le transfert sur les lieux, les saisies, témoignage au niveau des différentes juridictions (Parquet, Juge

d’Instruction, Tribunal) et celui des officiers de police judiciaire et les douanes. De même, la France dispose des unités spécialisées en matière de FT (DGSI, SDAT de la DCPJ et SAT de la DRPJ Paris) qui disposent d’une compétence judiciaire applicable aux OBNL suspectés. Concernant la DGGN, elle contribue à la mission de renseignement et d’information des autorités sur l’ensemble du territoire national, et participe aux coordinations inter-services en matière de terrorisme et aussi en matière de radicalisation.

- c) L’accès aux documents détenus par toute administration en charge de l’enregistrement des associations (préfectures, INSEE pour le fichier SIRENE), les services fiscaux, les banques et professions financières, ne présente aucune restriction particulière prévue par les textes de lois. Il est possible de les obtenir comme pour toute entreprise commerciale. De même, les réquisitions judiciaires permettent d’obtenir toute information relative aux statuts des OBNL et tout renseignement financier, statutaire et/ou individuel les concernant (CPP, art. 60-1, 60-2 et 77-1-1). Les registres immédiatement accessibles comme les informations en ligne sur des sites officiels permettent aux enquêteurs de rapidement obtenir de nombreuses informations sur les dirigeants et les documents financiers d’un OBNL.
- d) Des mécanismes sont en place pour prévenir, déclencher et informer les autorités compétentes rapidement lorsque l’on soupçonne ou que l’on a de bonnes raisons de soupçonner qu’un OBNL est exploité ou utilisé pour FT. TRACFIN reçoit toutes les informations nécessaires à l’accomplissement de sa mission (CMF, art. L561-27) et est autorisé à transmettre des informations qu’il détient aux autorités judiciaires et aux services de police judiciaire sous réserve qu’elles soient en relation avec leurs missions et aux services de renseignement spécialisés, à l’administration fiscale, ainsi qu’à diverses autres administrations (CMF, art. L561-31).

Critère 8.6 -

La France utilise des mécanismes habituels de coopération internationale (DGSI et DCPJ) pour répondre aux demandes d’informations concernant les OBNL suspectés de financer le terrorisme. Dans le cadre de sa coopération avec les CRF étrangères, TRACFIN peut répondre aux demandes d’informations de ses homologues portant sur tout OBNL suspecté de FT (CMF, art. L561-29-1). La DGSI, dans le cadre de sa mission de surveillance et protection de la sécurité nationale assure une liaison internationale (décret n°2014-445¹⁵², art. 2b) et dispose d’officiers de liaison à l’étranger. En plus, au sein de la DCPJ, il existe des réseaux de coopération dédiés aux réponses sur les OBNL suspectés de FT, via la plate-forme d’identification des avoirs criminels (PIAC).

Pondération et conclusion

Bien que la France a mené une étude sectorielle identifiant certaines OBNL à haut risque FT, les mesures prises pour promouvoir un contrôle ciblé des OBNL à risque ne concernent que les OBNL humanitaires subventionnés et qui ne représentent qu’une petite partie du secteur à risque. Les autres OBNL humanitaires représentant la grande partie des OBNL à risque ne subissent aucune mesure ciblée et ne sont

¹⁵² Décret n°2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l’organisation de la DGSI.

soumises à aucune campagne de sensibilisation ou formation. Ces lacunes sont considérées modérées compte tenu la matérialité du secteur à risque.

La France est partiellement conforme avec la R.8.

Recommandation 9 – Lois sur le secret professionnel des institutions financières

La France a été notée conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation. Les exigences posées par le GAFI n'ont pas été modifiées depuis le dernier cycle.

Critère 9.1 - Le devoir de secret professionnel auquel sont astreintes certaines catégories d'IF assujetties au régime de LBC/FT ainsi que leurs dirigeants et préposés est levé lorsque la loi impose ou autorise la révélation du secret (CP, art. 226-14).

Accès aux informations par les autorités compétentes – Outre la disposition générale de levée du secret professionnel (CP, art. 226-14), le secret professionnel ne peut être opposé à l'ACPR, l'AMF ainsi qu'aux autorités judiciaires agissant dans le cadre d'une procédure pénale (CMF, art. L511-33, L522-19, L526-35, L531.12 et L621-9-3). Les IF, leurs dirigeants et préposés ne peuvent être poursuivis pour communication d'information protégée par le secret professionnel lorsqu'ils accomplissent leurs obligations de déclaration de soupçon et communication d'information à TRACFIN (CMF, art. L561-22).

Échange de renseignements entre autorités compétentes au niveau national – TRACFIN peut échanger avec toutes les autorités de contrôle en charge de la LBC/FT (CMF, art. L561-28), recevoir des informations de toute autorité publique (CMF, art. L561-27) et transmettre aux autorités pertinentes pour la LCB/FT (CMF, art. L561-31). L'ACPR et l'AMF peuvent échanger entre elles (CMF, art. L631-1), ainsi qu'avec les autorités judiciaires (CMF, art. L612-16 et L612-17 et CPP, art. 40) et fiscales (CMF, art. L612-1 et LPF, art. L135 F, L84 E et 84 D).

Échange de renseignements entre autorités compétentes au niveau international – L'ACPR, l'AMF et TRACFIN peuvent échanger des informations couvertes par le secret professionnel (CMF, art. L632-1, L632-7 I, L632-15, L632-16, L561-29 et L561-29-1). Le secret professionnel des IF ne fait pas non plus obstacle à la coopération internationale judiciaire (CMF, art. 511-33 I. al. 2).

Échange de renseignements entre IF – Les catégories d'IF astreintes au secret professionnel peuvent communiquer les informations couvertes par le secret professionnel aux tiers avec lesquelles elles négocient des contrats de prestations de service en vue de leurs confier des fonctions opérationnelles importantes, ce qui couvre les relations de correspondance bancaire (CMF, art. L511-33, L522-19, L526-35 et L531-12). Dans le cadre de la tierce introduction (CMF, art. L561-7 et art. R561-13) et des transferts de fonds (Règlement UE 2015/847), la législation permet la communication d'informations et ainsi la levée du secret professionnel par le biais de la dérogation prévue au code pénal (CP, art. 226-14). De plus, les entreprises établies en France et qui font partie d'un groupe financier sont tenues de transmettre aux entreprises du même groupe les informations nécessaires à l'organisation de la LBC/FT (CMF, art. L511-34).

Pondération et conclusion

Tous les critères sont remplis. **La France est conforme avec la R.9.**

Recommandation 10 – Devoir de vigilance relatif à la clientèle

La France a été notée largement conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation. L'évaluation notait que des mesures correctives devraient être prises afin d'établir une obligation prévoyant une nouvelle identification d'un client habituel en cas de soupçon ou lorsque les informations initialement collectées apparaissent erronées ou inexactes et de clarifier les conditions permettant la mise en œuvre de mesures simplifiées.

Critère 10.1 - Il est interdit aux IF de tenir des comptes anonymes (CMF, art. L561-14). Aucune disposition explicite n'interdit la tenue de compte sous des noms manifestement fictifs. Toutefois, l'obligation d'identification et de vérification des éléments d'identification avant ou durant l'établissement de la relation d'affaires (CMF, art. L561-5) ainsi que l'interdiction de nouer une relation d'affaires si l'identité du client n'a pu être vérifiée (CMF, art. L561-8) empêche effectivement la tenue de comptes sous des noms manifestement fictifs. Concernant les bons de capitalisation au porteur, l'IF doit identifier et vérifier l'identité du souscripteur et, au moment du remboursement, du porteur, et le cas échéant du bénéficiaire effectif de ce dernier. Lorsque le porteur est différent du souscripteur, ou lorsque le souscripteur est inconnu, l'IF recueille auprès du porteur des informations sur les modalités d'entrée en possession du contrat ainsi que, le cas échéant, des justificatifs permettant de corroborer ces informations (CMF, art. R561-19).

Critère 10.2 - Les IF sont obligées de prendre des mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle lorsque :

- a) elles établissent des relations d'affaires (CMF, art. L561-5 et L561-5-1);
- b) elles effectuent une opération occasionnelle ou des opérations occasionnelles qui semblent liées supérieures à EUR 15 000. Dans le cas des opérations réglées en espèces ou en monnaie électronique, le seuil est abaissé à EUR 10 000 et dans celui des opérations de change manuel, à EUR 1 000. Dans le cas des opérations de change manuel durant lesquelles le client ou son représentant légal n'est pas présent physiquement, les mesures de vigilance sont appliquées peu importe le montant de la transaction (CMF, art. R561-10);
- c) elles effectuent une opération occasionnelle de virements électroniques (CMF, art. R561-10, II, 2);
- d) il existe un soupçon de BC/FT dans le cadre d'une opération pour un client occasionnel (CMF, art. L561-5, I et R561-10, II, 1) ou d'une relation d'affaires (CMF, art. R561-14), indépendamment de toute exemption ou seuil prévu.
- e) elles doutent de la véracité ou de la pertinence des données d'identification du client précédemment obtenues (CMF, art. R561-11).

Critère 10.3 - Les IF doivent identifier le client permanent (CMF, art. L561-5) ainsi que le client occasionnel (CMF, art. L561-5 et R561-10) selon des modalités spécifiques dépendant du type de client (personne physique, personne morale, fiduciaires ou autre dispositif juridique comparable de droit étranger, placement collectif) (CMF, art. R561-5). Elles doivent aussi vérifier les éléments d'identification au moyen de tout document écrit à caractère probant (CMF, art. L561-5). Les modalités de vérification d'identité sont précisées (CMF, art. R561-5-1). De manière générale, des documents officiels sont requis. Il peut aussi être recouru à un moyen

d'identification électronique, reconnu dans le cadre du règlement (UE) n° 910/2014 sur l'identification électronique ou du Code des postes et des communications électroniques (CMF, art. L102).

Critère 10.4- Les IF doivent vérifier que toute personne prétendant agir pour le compte du client est autorisée à le faire et identifier et vérifier l'identité de cette personne selon les mêmes modalités décrites au critère 10.3 (CMF, art. R561-5-4).

Critère 10.5 - Le BE est défini comme étant la ou les personnes physiques : (i) soit qui contrôlent en dernier lieu, directement ou indirectement, le client; (ii) soit pour laquelle une opération est exécutée ou une activité exercée (CMF, art. L561-2-2). Cette définition est précisée par voie réglementaire pour les personnes morales (cf. critère 10.10). Toutefois, pour les associations, fondations, fonds de dotation et GIE, la définition de BE réfère exclusivement aux représentants légaux ou présidents/administrateurs sans considérer d'autres formes de contrôle. Sur la base de ces définitions, les IF doivent identifier, le cas échéant, le BE et vérifier les éléments d'identification sur présentation de tout document écrit à caractère probant (CMF, art. L561-5). La vérification des éléments d'identification est effectuée par des mesures adaptées au risque de BC/FT (CMF, art. R561-7).

Critère 10.6 - Avant d'entrer en relation d'affaires, les IF doivent obtenir des informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires et tout autre élément d'information pertinent (CMF, art. L561-5-1). Elles doivent actualiser ces informations pendant toute la durée de la relation d'affaires et analyser les informations recueillies afin de conserver une connaissance appropriée de la relation d'affaires (CMF, art. R561-12).

Critère 10.7 - Pendant toute la durée de la relation d'affaires, les IF doivent exercer une vigilance constante et :

- a) 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 relation d'affaires (CMF, art. L561-6). Ces mesures doivent permettre de s'assurer que les opérations sont cohérentes avec les activités professionnelles du client, le profil de risque présenté par la relation d'affaires et, si nécessaire, selon l'appréciation du risque, l'origine et la destination des fonds concernées par les opérations (CMF, art. R561-12-1).
- b) garder à jour et analyser les éléments d'information permettant de conserver une connaissance appropriée de leur relation d'affaires. La fréquence de la mise à jour de ces informations et l'étendue des analyses menées sont adaptées au risque et aux changements des éléments pertinents de la relation d'affaires ou de la situation du client. (CMF, art. R561-12).

Critère 10.8 - Pour chaque relation d'affaires, les IF doivent maintenir une connaissance actualisée de la relation d'affaire notamment l'activité et la situation d'affaire du client et conserver les informations relatives à la structure de propriété et de contrôle de leur client afin de déterminer les bénéficiaires effectifs (CMF, art. R561-12 et Arrêté du 6 janvier 2021, art. 6, 3o ; RG AMF, art. 320-20 2° (b) et art. 321-147 2° (b)).

Critère 10.9 - Pour les clients qui sont des personnes morales ou des constructions juridiques, les IF doivent identifier et vérifier l'identité du client au travers des informations suivantes:

- a) le nom, la forme juridique et l'attestation d'existence (personnes morales : CMF, art. R561-5, 2° et R561-5-1 4°; constructions juridiques : CMF, art. R561-5, 3° et R561-5-1, 5°);
- b) pour les personnes morales - les noms des personnes occupant les fonctions de direction dans le cas des personnes morales (CMF, art. R561-5-1 4°) sans toutefois requérir des informations sur les pouvoirs qui régissent et lient la personne morale; pour les constructions juridiques - les noms des constituants, des fiduciaires, des bénéficiaires, des tiers et de la société de gestion ainsi que le contrat de fiducie qui établit les pouvoirs d'administration et de disposition du fiduciaire dans le cas la construction juridique (CMF, art. R561-5-1, 5);
- c) l'adresse du siège social et celle du lieu de direction effective de l'activité si celle-ci est différente de celle de l'adresse du siège social dans le cas des personnes morales ou une construction juridique (CMF, art. R561-5, 2° et 3°), l'adresse de la société de gestion dans le cas des placements collectifs (CMF, art. R561-5, 4°). Il n'y a toutefois aucune obligation de recueillir l'adresse du client agissant pour une construction juridique dans le cas où le client est une personne physique. Cette lacune est partiellement comblée par l'obligation pour l'IF de recueillir, mais non de vérifier, les informations qui se retrouvent aux registres des fiducies et des trusts et qui incluent l'adresse (CMF, art. R561-7).

Critère 10.- Pour les clients qui sont des personnes morales, sauf les associations, fondations, fonds de dotation et GIE, les IF doivent identifier :

- a) la ou les personnes physiques qui détiennent, directement ou indirectement, plus de 25 % du capital ou des droits de vote, ou des parts ou des actions ou des droits futurs au capital (CMF, art. L561-5, L561-2-2, R561-1, R561-2 et R561-3) ; ou
- b) la ou les personnes physiques qui exercent, par d'autres moyens, un pouvoir de contrôle sur la personne morale, ou patrimoine fiduciaire ou tout autre dispositif juridique comparable relevant d'un droit étranger (CMF, art. L561-5, L561-2-2, art. R561-1, R561-2, R561-3 et L33-3) ;
- c) lorsqu'aucune personne physique n'est identifiée dans le cadre de la mise en œuvre des points (a) ou (b) ci-dessus et que l'IF n'a pas de soupçon de BC/FT à l'encontre du client, le BE est la ou les personnes physiques qui occupent la position de dirigeant principal ou, dans le cas où cette position est détenue par une personne morale, la ou les personnes physiques qui représentent légalement cette personne morale (CMF, art. R561-1; R561-2 ; R561-3).

Les IF vérifient les éléments d'identification collectés sur les BE à l'aide de tout document écrit probant, selon des mesures adaptées aux risques BC/FT, y compris en consultant le RBE (CMF, art. L561-5 ; R561-7).

Critère 10.11 - Pour les clients qui sont des fiducies, les IF doivent identifier les constituants, les fiduciaires, les bénéficiaires, le protecteur ou leurs équivalents pour toute autre construction juridique comparable relevant d'un droit étranger (CMF, art. R561-5, 3°). Elles doivent aussi identifier les catégories de bénéficiaires non

encore désignés et toute autre personne physique exerçant en dernier lieu un contrôle effectif sur la construction juridique, y compris au travers d'une chaîne de contrôle ou de propriété (CMF, art. L561-5, L561-2-2 et R561-3-0, 2°, 4° et 5°). Dans le cas où les bénéficiaires sont désignés par des caractéristiques ou une catégorie particulières, les IF doivent recueillir les informations permettant de les identifier au moment du versement des prestations ou au moment où ils exercent leurs droits acquis (CMF, art. R561-5, 3°).

Critère 10.12 - Outre les mesures de vigilance requises vis-à-vis du client et du bénéficiaire effectif, les IF qui distribuent des produits d'assurance doivent identifier et vérifier l'identité des bénéficiaires des contrats d'assurance-vie ou de capitalisation *et, le cas échéant, de leurs bénéficiaires effectifs avant d'entrer en relation avec le client ou réaliser la transaction* (CMF, art. L561-5), *c'est-à-dire* :

- a) Relever les noms et prénoms ou dénomination lorsque les bénéficiaires sont des personnes physiques ou morales ou des constructions juridiques (CMF, art. R561-10-3, 1) ;
- b) Obtenir les informations permettant d'établir l'identité des bénéficiaires lorsque ceux-ci sont désignés par leurs caractéristiques, par catégorie ou par d'autres moyens (CMF, art. R561-10-3, 2);
- c) Vérifier l'identité des bénéficiaires et de leur BE au moment du versement des prestations sur présentation de tout document écrit probant (CMF, art. R561-10-3, 3).

Une dérogation aux obligations d'identification est prévue pour les contrats d'assurance sur la vie ou de capitalisation dont la prime annuelle ne dépasse pas EUR 1 000 ou, dans le cas d'une prime unique, EUR 2 500 (CMF, art. R561-10-3) sauf en cas de soupçon de BC/FT (CMF, art. R561-9). Les IF doivent alors s'assurer que le risque de BC/FT reste faible tout au long de la relation d'affaires (CMF, art. R561-14) (*cf.* critère 10.18).

Critère 10.13 - Pour l'application des obligations de LBC/FT, la relation d'affaires inclut le bénéficiaire du contrat d'assurance vie et, le cas échéant, le BE du bénéficiaire de ce contrat (CMF, art. L561-2-1). Lorsque le risque de BC/FT d'une relation d'affaire paraît élevé, les IF doivent mettre en œuvre des mesures de vigilance renforcées, y compris pour l'identification et la vérification des BE des bénéficiaires de l'assurance-vie (CMF, art. L561-10-1 et L561-5). L'identification et la vérification de l'identité du BE sont requises, au plus tard au moment du versement des prestations pour tous les contrats dont la prime annuelle excède EUR 1000 ou dont la prime unique excède EUR 2500 et en cas de risque élevé ou de soupçon de BC/FT pour les contrats sous ces seuils (CMF, art. L561-9 et R561-14). L'obstacle à l'identification du bénéficiaire du contrat ou de son BE interdit l'exécution de l'opération (CMF, art. L561-8 et L561-5).

Critère 10.14 - Les IF doivent vérifier l'identité du client et du BE avant l'établissement d'une relation d'affaires ou de la réalisation des opérations dans le cas de clients occasionnels (CMF, art. L561-5). Par dérogation, la vérification peut se faire durant l'établissement de la relation d'affaires lorsque le risque de BC/FT paraît faible et que ceci est nécessaire pour ne pas interrompre l'exercice normal de l'activité.

Critère 10.15 – (Non applicable)

Critère 10.16 - Lorsqu'une nouvelle législation entre en vigueur, ses dispositions s'appliquent en principe le lendemain de sa publication (ou, par exception, à la date qu'elle fixe). Par ailleurs, la loi n'a en principe pas d'effet rétroactif (CC, art. 2). Ainsi, en l'absence de dispositions spéciales, les IF ont l'obligation d'appliquer les nouvelles mesures de vigilance à leurs clients existants dès la réalisation d'une opération postérieure à l'entrée en vigueur de la nouvelle législation ou, à défaut d'une telle opération, lors de l'actualisation du dossier client dans le cadre de la vigilance constante dont la fréquence est définie selon une approche par les risques, et qui tient compte de la pertinence des informations précédemment obtenues (CMF, art. R561-11 et R561-12; cf. critères 10.2 et 10.7).

Critère 10.17 - Les IF doivent mettre en œuvre des mesures de vigilance renforcées :

- a) dans certains cas spécifiques de risques élevés prévus par la loi et le règlement, notamment les opérations avec les clients qui ne sont pas physiquement présents ou avec les PPE étrangères, opérations impliquant des produits et opérations favorisant l'anonymat, les opérations en lien avec des pays à risque élevé, les relations de correspondance avec les organismes tiers à l'UE/EEE (CMF, art. L561-10; R561-18 et s.).
- b) si les risques de BC/FT présentés par la relation d'affaires, un produit ou une opération leur paraît élevé (CMF, art. L561-10-1).

Elles doivent aussi effectuer un examen renforcé de toute opération particulièrement complexe ou d'un montant inhabituellement élevé ou ne paraissant pas avoir une justification économique ou d'objet licite. Dans ce cas, les IF se renseignent auprès du client sur l'origine des fonds et la destination de ces sommes ainsi que sur l'objet de l'opération et l'identité de la personne qui en bénéficie (CMF, art. L 561-10-2).

Critère 10.18 - Les IF peuvent appliquer des mesures de vigilance simplifiées lorsque : a) le risque de BC/FT leur paraît faible et qu'elles ont recueilli les informations le justifiant ou b) (cf. critère 1.8) que les personnes, les services ou les produits figurent sur une liste de personnes, services ou produits présentant un faible risque de BC/FT et il n'existe pas de soupçon de BC/FT (CMF, art. L561-9, R561-15 et R561-16). Les mesures simplifiées sont prévues par voie réglementaire (CMF, art. R561-14-1 pour le cas a) et art. R561-14-2 pour le cas b)).

Les IF doivent recueillir les informations justifiant que le client ou le produit présente un faible risque de BC/FT et s'assurer que le risque demeure faible tout au long de la relation d'affaires (CMF, art. R561-14). Elles doivent mettre en place un dispositif général de surveillance et d'analyse permettant de détecter toute transaction inhabituelle ou suspecte (CMF, art. R561-14). Les mesures simplifiées sont prévues par voie réglementaire (CMF, art. R561-14-1). En cas de transaction suspecte ou inhabituelle, les mesures de vigilance s'appliquent pleinement ou sont renforcées (CMF, art. R561-14).

Critère 10.19 - Lorsque l'IF ne peut pas respecter les obligations relatives aux mesures de vigilance, il lui est interdit d'exécuter l'opération et d'établir ou de poursuivre la relation d'affaires. Si celle-ci a déjà été établie, elle doit y mettre un terme. De plus, l'IF doit effectuer une déclaration à la cellule de renseignement financier (CMF, art. L561-8).

Critère 10.20 - Il n'existe pas dans la législation française de disposition générale autorisant les IF à ne pas s'acquitter de leur devoir de vigilance vis-à-vis du client lorsqu'elles soupçonnent qu'une opération se rapporte au BC/FT et qu'elles ont des raisons de penser qu'en s'acquittant de leur devoir de vigilance, elles alerteraient le client. Cette prérogative est uniquement prévue dans le cas précis où des mesures de vigilance simplifiées sont autorisées par la loi (CMF, art. L561-9) mais que l'IF identifie une transaction inhabituelle ou suspecte qui devraient mener à l'application de mesures de vigilance. Dans ce cas, si l'IF peut raisonnablement penser que la mise en œuvre de ces mesures alerterait le client, elle peut choisir de ne pas accomplir cette procédure et plutôt transmettre une déclaration d'opération suspecte à TRACFIN (CMF, art. R561-14).

Pondération et conclusion

La France a développé un cadre législatif solide en ce qui concerne le devoir de vigilance relatif à la clientèle. Cependant des lacunes persistent en ce qui concerne l'absence d'exemption du devoir de vigilance lorsque les IF ont des raisons de penser qu'en s'acquittant de leur devoir de vigilance, elles alerteraient le client, l'absence d'obligation de requérir des informations sur les pouvoirs qui régissent et lient la personne morale lors de l'identification de celles-ci et la définition non conforme de BE pour les associations, fondations, fonds de dotation et GIE. Toutefois, au regard des mesures générales mises en œuvre afin d'encadrer le devoir de vigilance des IF, ces lacunes n'ont eu qu'un poids mineur dans l'évaluation globale de cette recommandation.

La France est en grande partie conforme avec la R.10.

Recommandation 11 – Conservation des documents

La France a été notée largement conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation dû à une lacune au niveau des obligations concernant le type d'information à conserver pour permettre la reconstitution des transactions.

Critère 11.1.- Les IF doivent conserver les documents et informations relatifs aux opérations, nationales ou internationales, pendant 5 ans à compter de l'exécution de l'opération (CMF, art. L561-12).

Critère 11.2 - Les IF doivent conserver pendant cinq ans à compter de la clôture du compte ou de la cessation de la relation, les documents et informations obtenus dans le cadre des mesures de vigilance relatives à la clientèle, la correspondance commerciale et les résultats des analyses réalisées (CMF, art. L561-12 *et* art. R561-22; Arrêté du 6 janvier 2021, art. 6; RG AMF, art. 320-20, 7, 321-147 7° et 560-10 4°). De plus, les IF doivent conserver pendant au moins 10 ans les documents comptables et pièces justificatives (C.comm, art. L123-22).

Critère 11.3 - Les IF doivent conserver toutes informations et documents relatifs aux opérations faites, en particulier pour les transactions atypiques ou risquées, ce qui permet ultimement de reconstituer l'ensemble des opérations faites par une personne physique ou morale liées à une opération et servir de preuves dans une procédure pénale (CMF, art. L561-12; arrêté du 6 janvier 2021, art. 6).

Critère 11.4 - Aucune obligation explicite n'impose aux IF de conserver les informations d'une manière à ce qu'elles soient rapidement disponibles aux autorités compétentes. Toutefois, les informations et documents doivent être conservés par les IF dans des conditions qui leur permettent de répondre aux demandes de TRACFIN, dans les délais qu'il fixe (arrêté du 6 janvier 2021, art. 6 ; CMF, art. L561-25). Les IF

sont tenues de répondre aux demandes d'information dans les meilleurs délais sous peine d'amende dans le cas des autorités judiciaires (CPP, art. 60-1, 60-2, 77-1-1 et 99-3), dans un délai fixe dans le cas de TRACFIN et de l'ACPR ou sans délai fixe dans le cas de l'AMF (CMF, art. L612-24, L612-25, L621-10, L621-8-4 et R612-26) sous peine d'injonction et ultimement de sanction. Ce dispositif de sanctions, combiné aux obligations relatives à la conservation des données/documents, permet ainsi la communication rapide des données aux autorités compétentes, dans un délai adapté à la nature de chaque autorité.

Pondération et conclusion

Tous les critères sont remplis.

La France est conforme avec la R.11.

Recommandation 12 – Personnes politiquement exposées (PPE)

La France a été notée partiellement conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation. Les lacunes relevées incluaient l'absence d'obligation de mesures de vigilance renforcée pour les membres de la famille ou les personnes étroitement associées au PPE, pour les bénéficiaires effectifs du client qui est une PPE et pour les PPE étrangères. Depuis, la législation française ainsi que les exigences du GAFI ont été modifiées.

Critère 12.1 – (partiellement rempli)

Critère 12.1 - Une PPE est une personne « exposée à des risques particuliers en raison des fonctions politiques, juridictionnelles ou administratives qu'elle exerce ou a exercées pour le compte d'un État » (CMF, art. L561-10, 1^o). Cette définition est précisée par voie réglementaire par une énumération limitative des fonctions au titre desquelles une personne, nationale ou étrangère, est considérée comme une PPE (CMF, art. R561-18, I). Cette liste est cohérente avec la liste d'exemples de fonctions publiques importantes énumérées au Glossaire de la Méthodologie du GAFI. Toutefois, la nature limitative de cette liste n'oblige pas l'IF à s'assurer que les fonctions de leur client dans un pays tiers correspondent à des fonctions politiquement exposées tel que prévue par la définition de PPE du GAFI qui ne prévoit pas de limitation sur la base des fonctions mais plutôt sur la base du risque politique. De plus, la définition pose une limite d'un an au-delà de laquelle une PPE étrangère ayant cessé ses fonctions ne devrait plus être considérée comme PPE. Passé ce délai, les IF peuvent mettre en œuvre des mesures de vigilance renforcées si la relation d'affaires présente des risques élevés de BC/FT, mais ces mesures ne sont pas équivalentes à celle prévues au critère 12.1.

- a) À l'égard des PPE étrangères, les IF doivent définir et mettre en œuvre des procédures adaptées aux risques de BC /FT auxquelles elles sont exposées, permettant de déterminer si leur client, ou son BE, est une PPE ou le devient au cours de la relation d'affaires (CMF, art. R561-20-2).
- b) c), d) Lorsque le client ou son bénéficiaire effectif est une PPE ou le devient au cours de la relation d'affaires, les IF doivent, en plus des mesures de vigilance relatives à la clientèle, appliquer des mesures de vigilance complémentaires (CMF, art. L561-10 et art. R561-20-2), c'est-à-dire obtenir l'autorisation d'un membre de l'organe exécutif pour nouer ou maintenir une relation d'affaire

avec ce client ; rechercher l'origine du patrimoine et des fonds impliqués dans la relation d'affaires ou la transaction et renforcer les mesures de vigilance au regard de la relation d'affaires.

Toutefois, les IF peuvent ne pas appliquer les mesures de vigilance complémentaires spécifiques aux PPE lorsqu'il n'existe pas de soupçon de BC/FT et que la relation d'affaires est établie soit avec une personne présentant un faible risque de BC/FT, soit pour un ou plusieurs produits présentant un faible risque de BC/FT (CMF, art. L561-10 ; R561-15 ; R561-16). Ces diligences ne permettent pas de remplir de manière satisfaisante les exigences de la recommandation qui imposent une vigilance complémentaire au-delà de la mise en œuvre d'une approche basée sur les risques notamment pour les PPE étrangères.

Critère 12.2 - La définition de PPE décrite au critère précédent inclut les PPE nationales et les personnes exerçant une fonction importante au sein d'une organisation internationale (CMF, art. L561-10, 1° et art. R561-18, I). Ainsi, les mêmes lacunes concernant la nature limitative de la définition de PPE et la limite d'un an au-delà de laquelle une PPE ayant cessé ses fonctions ne devrait plus être considérée comme une PPE s'appliquent.

Les IF doivent prendre les mêmes mesures que celles décrites au sous-critère précédent pour les PPE nationales et les personnes exerçant une fonction importante au sein de ou pour le compte d'une organisation internationale (CMF, art. L561-10 et art. R561-20-2). Passé ce délai, les IF peuvent mettre en œuvre des mesures de vigilance renforcés si la relation d'affaires présente des risques élevés de BC/FT mais elles ne sont pas équivalentes aux mesures spécifiques prévues au critère 12.2.

Critère 12.3 - La notion de PPE (cf. critère 12.1) inclut les membres directs de la famille ou de personnes connues pour lui être étroitement associées (CMF, art. L561-10, 1). Ces notions sont précisées par une énumération limitative (CMF, art. R561-18, II et III) qui impose une approche restrictive ne permettant pas de couvrir l'ensemble des situations individuelles présentant des risques spécifiques en raison de leurs liens avec une PPE, par exemple, les frères, sœurs, cousins, oncles, tantes ou personnes étroitement associées autres que par des liens légaux ou d'affaires. De plus, les limitations au niveau de la période de temps durant laquelle une PPE est considérée comme telle limitent la portée de la désignation d'une personne comme étant un membre de la famille d'une PPE ou lui étant étroitement associée (cf. critères 12.1 et 12.2). Ces limitations restreignent donc le champ d'application des mesures complémentaires décrites au sous-critère 12.1 que les IF doivent appliquer aux membres de la famille d'une PPE et aux personnes qui lui sont étroitement associées.

Critère 12.4 - Les IF visées doivent prendre des mesures permettant de déterminer si les bénéficiaires des contrats d'assurance-vie et, le cas échéant, leurs bénéficiaires effectifs, sont des PPE (CMF, art. R561-20-3). Ces mesures doivent être adaptées aux risques de BC/FT auxquelles elles sont exposées et mises en œuvre, au plus tard, au moment du versement des prestations ou au moment de la cession, partielle ou totale, du contrat d'assurance-vie ou de capitalisation. Lorsque le bénéficiaire du contrat d'assurance-vie ou de capitalisation, ou son bénéficiaire effectif, est une PPE, un membre de l'organe exécutif de l'IF doit être informé avant le versement des prestations ou la cession totale ou partielle du contrat et les mesures de vigilance renforcées doivent être appliquées, ce qui peut conduire à procéder à une déclaration de soupçon. Cependant, les limitations au niveau de la période de temps durant

laquelle une PPE sont considérées comme telle limite la portée de ces dispositions (cf. critères 12.1 et 12.2).

Pondération et conclusion

Considérant l'importance de la menace de BC des produits de la corruption, aussi bien sur les plans national qu'international (cf. Chapitre 1), à laquelle la France est exposée, les lacunes relatives à la nature limitative de la définition de PPE et des membres de leurs familles ainsi qu'à la levée du statut du PPE un an après la cessation de ses fonctions sont considérés comme ayant un poids majeur sur la notation. De surcroît, la possibilité de la dérogation de mesures spécifiques dans certains cas pour les PPE étrangères accentue ces lacunes.

La France est partiellement conforme avec la R.12.

Recommandation 13 – Correspondance bancaire

La France a été notée partiellement conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation. Les lacunes relevées comprenaient l'absence d'obligation concernant les relations de correspondances bancaires avec les IF situées dans les pays membres de UE ou Parties à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) et l'absence d'une obligation expresse de collecter des informations sur l'institution cliente concernant les éventuelles enquêtes ou décisions disciplinaires dont elle aurait fait l'objet.

Critère 13.1 - L'établissement de relations de correspondance bancaire par les IF avec des organismes financiers de pays tiers est soumis à des mesures de vigilance renforcée (CMF, art. L561-10-3 et R561-21) équivalentes à celles prévues au critère 13.1. Toutefois, ces mesures renforcées ne s'appliquent pas aux relations de correspondance bancaire avec des IF établies dans un État membre de l'UE/EEE (CMF, art. L561-10-3) même si l'ACPR a, dans une interprétation juridique non contraignante, invité les IF à considérer le risque potentiellement plus élevé de ces relations et ainsi prendre des mesures de vigilance adaptées (mais non équivalentes à celles prévues sous le critère 13.1).

Critère 13.2 - En ce qui concerne les comptes de passage, les IF qui entretiennent des relations de correspondance doivent s'assurer que le correspondant (CMF, art. R561-21) :

- a) applique des mesures de vigilance à l'égard des clients ayant un accès direct aux comptes de correspondant (telle que la vérification de l'identité du client par le co-contractant/correspondant), et
- b) soit en mesure de fournir les informations pertinentes s'y rapportant, sur demande.

Toutefois, ces mesures ne s'appliquent pas aux relations de correspondance bancaire avec des IF originaires d'un État membre de l'UE ou de l'EEE, malgré l'interprétation juridique non contraignante de l'ACPR mentionnée au critère 13.1 (CMF, art. L561-10-3).

Critère 13.3 - Il est interdit aux organismes financiers qui entretiennent des relations de correspondance d'établir ou de poursuivre une relation avec une banque fictive. Ces institutions sont également tenues de s'assurer que les établissements clients ne permettent pas à une banque fictive d'utiliser leurs comptes (CMF, art. L561-10-3).

Pondération et conclusion

Les mesures spécifiques aux relations de correspondance bancaire ne s'appliquent pas aux correspondants situés en UE/EEE sur la base d'une présomption d'équivalence des régimes LBC/FT en UE/EEE avec la France. Toutefois, cette présomption n'est pas justifiée. Les relations de correspondance bancaire intra-UE/EEE représentant la majorité des relations tenues par les IF en France.

La France est partiellement conforme avec la R.13.

Recommandation 14 – Services de transfert de fonds ou de valeurs

La France a été notée largement conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation dû à l'impact des lacunes identifiées au niveau des R.26 et R.35 et l'efficacité des mesures en place. Depuis, les exigences du GAFI ont été renforcées et les questions d'efficacité sont évaluées séparément.

Critère 14.1 - Les prestataires qui sont autorisés à offrir des services de transfert de fonds¹⁵³, en tant que prestataires de services de paiement, sont les EC, EP et EME (CMF, art. L521-1, I). Ces derniers doivent tous posséder un agrément (cf. critère 26.2). La CDC est aussi autorisée à faire des transferts de fonds et est soumise aux mêmes obligations de LBC/FT que les établissements de crédit et relève également du contrôle de l'ACPR (CMF, art. L521-1, II, L561-2 1° et L561-36-1 I et VII). Bien que la BdF, l'IEOM et l'IEDOM soient autorisées à offrir des services de paiement, elles n'effectuent pas, dans le cadre de leurs missions, de transferts de fonds au sens du GAFI.

Les prestataires de services de paiement agréés par un autre État membre de l'UE/EEE sont également autorisés à offrir des services de paiement en France, en application du principe de la reconnaissance mutuelle. L'ACPR se voit informée préalablement par l'autorité compétente de l'État membre d'origine lorsque ces établissements ont l'intention d'exercer des activités sur le territoire français (CMF, art. L511-22 ; L522-13, II, 1°, al. 1er, et CMF, art. L526-24) et peut refuser l'autorisation (CMF, art. L522-13).

Critère 14.2 - La France prend des mesures afin d'identifier les personnes qui fournissent certains services financiers de manière illégale. La détection repose sur les activités générales de veille de l'ACPR (CMF, art. L612-1), sur sa coopération avec l'AMF au sein d'un pôle commun (CMF, art. L612-47) ainsi que sur l'action de TRACFIN. De plus, les succursales de la Banque de France sont chargées de détecter, dans le cadre de leurs activités, les situations susceptibles de relever de l'exercice illégal des professions relevant du contrôle de l'ACPR et d'en informer celle-ci. Outre la sanction administrative de liquidation par l'ACPR (CMF, art. L613-24), la prestation de service de transfert de fonds ou de valeur sans agrément est sanctionnée de manière proportionnée et dissuasive par 3 ans d'emprisonnement et EUR 375 000 d'amende. De plus, les personnes physiques et morales encourent des peines complémentaires (CMF, art. L572-5).

¹⁵³ Les services de paiement sont listés à l'art. L314-1, II du CMF et incluent notamment la transmission de fonds (6°), définie à l'art. D314-2, 5° du CMF comme « un service pour lequel les fonds sont reçus de la part d'un payeur, sans création de comptes de paiement au nom du payeur ou du bénéficiaire, à la seule fin de transférer un montant correspondant vers un bénéficiaire ou un autre prestataire de services de paiement agissant pour le compte du bénéficiaire, et/ ou pour lequel de tels fonds sont reçus pour le compte du bénéficiaire et mis à la disposition de celui-ci ».

Critère 14.3 - Les prestataires de services de transmission de fonds ou de valeur et qui sont agréés par l'ACPR ou par la BCE, ainsi que les établissements européens qui offrent de tels services sur le territoire français par le biais d'une succursale ou d'agents, sont assujettis au régime français de LBC/FT (CMF, art. L561-2, 1° à 1°quater) et soumis au contrôle de l'ACPR (CMF, art. L612-1, II, 6°, L561-36 et L561-36-1).

Les prestataires de services de paiement européens qui offrent en France des services de paiement, en ce compris, des services de transfert de fonds ou de valeur en libre prestation de services, sont soumis au contrôle de l'autorité de leur pays d'origine.

Critère 14.4 - Seuls les prestataires de services de paiement agréés en France ou dans l'UE/EEE peuvent recourir à des agents en France (CMF, art. L523-4, II, 1°). Ils sont tenus de faire enregistrer leur agent auprès :

- a) de l'ACPR pour les prestataires de service de paiement français (CMF, art. L523-1, II) ;
- b) de l'autorité compétente de l'État membre d'origine pour les prestataires de service de paiement européens (Directive UE 2015/2366 du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, art. 19 et 28). En application de l'art. 15 de la directive (UE) 2015/2366, l'Autorité Bancaire Européenne centralise dans un registre accessible sur internet les informations contenues dans les registres nationaux.

Critère 14.5 - Le prestataire de services de paiement est pleinement responsable des actes de tout agent qu'il a mandaté (CMF, art. L523-3). Il est tenu de s'assurer que ses agents se conforment en permanence aux dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables et les soumet à son dispositif de contrôle interne y compris à son dispositif de LBC/FT (CMF, art. L523-3).

Pondération et conclusion

Tous les critères sont remplis.

La France est conforme avec la R.14.

Recommandation 15 – Nouvelles technologies

La France a été notée largement conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation avec certaines lacunes concernant les mesures de vigilance en cas de relations à distance. Depuis, cette recommandation a considérablement été modifiée, notamment pour y inclure des mesures relatives aux prestataires de services d'actifs virtuels (PSAV).

Critère 15.1 Il existe une obligation générale pour le COLB de mettre à jour l'ANR en prêtant une attention particulière à toute activité financière susceptible par sa nature d'être utilisée à des fins de BC/FT ce qui, dans la pratique, inclut les nouveaux produits et nouvelles pratiques commerciales (CMF, art. D561-51). Ainsi, l'ANR de 2019, les ASR de l'ACPR et l'AMF ainsi que les rapports de TRACFIN ont évalué les risques reliés à certains nouveaux produits et services tels que les monnaies électroniques, le financement participatif, les actifs virtuels et les pratiques commerciales telle que la digitalisation des relations d'affaires et l'entrée en relation à distance. Toutefois, l'absence d'obligation explicite d'identifier et d'évaluer les risques de BC/FT liées aux nouvelles technologies pose une lacune technique.

Les IF doivent identifier et évaluer les risques de BC/FT en lien avec les nouvelles technologies, les nouveaux produits et les nouvelles pratiques commerciales (arrêté du 6 janvier 2021, art. 2 ; RG AMF, art. 320-19 ; 321-146 ; 325-22 ; 325-62).

Critère 15.2

a) et b) Les IF doivent évaluer les risques BC/FT préalablement au lancement ou à l'utilisation de nouveaux produits, pratiques et technologies et prendre des mesures appropriés pour gérer et atténuer ces risques (arrêté du 6 janvier 2021, art. 2 ; RG AMF, art. 320-19; 321-146 ; 325-22 ; 325-62)

Critère 15.3 -

- a) La France a étudié, dans le cadre de ses travaux d'élaboration de l'ANR et – avant l'ANR, via les rapports de TRACFIN – les risques de BC/FT découlant des activités liées aux AV ainsi que de certaines des activités des PSAV. Il en est résulté une partie dédiée dans l'ANR publiée en 2019 (*cf.* chapitre 7) qui présente de manière sommaire les menaces et vulnérabilités en établissant le niveau de risque à modérer. Les analyses sectorielles réalisées par l'ACPR et l'AMF viennent quelque peu préciser l'ANR.
- b) Des mesures ont été prises pour atténuer les risques de BC/FT présentés par les AV et PSAV en tenant compte des analyses de risques et des enquêtes impliquant des AV, notamment en élargissant le périmètre d'enregistrement obligatoire aux échanges entre AV afin de pallier aux techniques de BC impliquant l'empilage de transactions par le biais de différentes chaînes de blocs (« *blockchains* ») et le rabaissement à 0 EUR du seuil de déclenchement des mesures de vigilances pour transactions occasionnelles afin de remédier aux typologies de TF identifiées.
- c) Les PSAV doivent prendre les mesures appropriées pour identifier, gérer et atténuer leurs risques conformément aux critères 1.10 et 1.11, mais ils n'ont pas d'obligation explicite de disposer de mécanismes appropriés pour communiquer aux autorités compétentes des informations sur leur évaluation des risques.

Critère 15.4 -

- a) Les PSAV doivent obligatoirement s'enregistrer auprès de l'AMF, sous réserve de l'avis conforme de l'ACPR, pour s'établir ou offrir des services en France, sans distinction du statut physique ou moral de la personne (CMF, art. L54-10-3 et L54-10-4; l'ordonnance n°2020-1544 du 9 décembre 2020). L'obligation d'enregistrement couvre tous les types de service de PSAV mentionnés au Glossaire du GAFI.
- b) L'AMF et l'ACPR veillent à ce que les personnes assurant la direction effective des PSAV, possèdent l'honorabilité et la compétence nécessaires. Toutefois, la notion de « dirigeants effectifs » n'est pas clairement définie et en tout état de cause ne couvre pas tous les postes de direction. L'AMF et l'ACPR assurent aussi un contrôle d'honorabilité et probité sur les personnes physiques détenant, directement ou indirectement, plus de 25% du capital ou des droits de vote du prestataire ou exerçant, par tout autre moyen, un pouvoir de

contrôle par le biais de ces droits de vote ou d'actionnariat (CMF, art. L54-10-3 et L54-10-5, D54-10-2 et D54-10-6 II). Les exigences de contrôle se limitant au contrôle capitalistique et de vote, elles ne couvrent pas les autres types de contrôle tels que prévu par la définition de « bénéficiaire effectif » du GAFI. Dans le cadre de ces vérifications, l'AMF exige de ces personnes un extrait de casier judiciaire (ou son équivalent pour les personnes non-résidentes en France), une déclaration de non-condamnation et le curriculum vitae.

Critère 15.5 - L'AMF et l'ACPR ont pris des mesures afin d'identifier les personnes morales ou physiques conduisant des activités de PSAV sans être enregistrées. Elles disposent de différents outils de veille internet et d'intelligence artificielle pour identifier les services illégaux et les publicités d'offres sur AV. Lorsqu'un PSAV non-enregistré est identifié, l'AMF peut le mettre en demeure de s'enregistrer (CMF, art. L621-13-5, I) et obtenir en justice le blocage en France de l'accès aux sites illégaux de ces acteurs en cas d'inexécution de l'injonction (III du même article). L'AMF peut également inscrire des acteurs non enregistrés sur sa liste noire publique. Des sanctions (deux ans d'emprisonnement et EUR 30 000 d'amende) sont prévues pour l'exercice de prestation de service sans enregistrement (CMF, L572-23).

Critère 15.6 – (en grande partie rempli)

Critère 15.6 -

- a) La législation requière que les PSAV soient soumis au contrôle du respect des obligations LBC/FT par l'ACPR selon une approche basée sur les risques (CMF, art. L561-36 et L561-36-1). Toutefois, l'ACPR est en cours de développement de son approche et de ses outils basés sur les risques spécifiques au secteur des PSAV.
- b) L'ACPR disposent des pouvoirs nécessaires pour contrôler et sanctionner les PSAV tels que décrits au R.27. (CMF, art. L561-36).

Critère 15.7- Les lignes directrices de l'ACPR visant les IF s'appliquent aux PSAV. L'AMF a publié des Questions-Réponses relatives au régime des PSAV destinées aux demandeurs afin de les éclairer sur les obligations et offrent un accompagnement lors de l'enregistrement pour assurer la bonne compréhension des obligations LBC/FT. De nombreuses conférences et réunions en groupe de travail ont été organisées afin d'offrir des éclaircissements, sensibiliser et favoriser les échanges sur les obligations LBC/FT.

Critère 15.8 -

- a) La Commission de sanction de l'ACPR peut imposer, pour tout manquement aux obligations LBC/FT, des sanctions disciplinaires aux PSAV telles que l'avertissement, le blâme et la radiation de la liste des prestataires enregistrés ainsi que, en plus ou à la place, des sanctions pécuniaires d'un maximum de EUR 5 millions (CMF, art. L561-36-1 I et V).
- b) Les décisions de sanctions prises par l'ACPR et l'AMF sont publiées en principe de façon nominative (CMF, art. L612-40 pour l'ACPR et CMF, art. L621-15 pour l'AMF).
- c) La Commission de sanction de l'ACPR peut imposer aux dirigeants des PSAV une interdiction d'exercice de la profession de prestataire pour une durée qui

ne peut excéder dix ans et les tenir solidairement responsable du paiement de la sanction pécuniaire mentionnée au a) (CMF, art. L561-36-1 V).

Critère 15.9 - À quelques exceptions près (cf. infra), les PSAV sont tenus d'appliquer l'ensemble de la réglementation concernant les mesures préventives de LBC/FT (CMF, art. L561-2, 7°bis) dans les conditions suivantes :

- a) concernant la R.10, les PSAV doivent appliquer les mesures de vigilance à toutes les opérations, peu importe le montant (CMF, art. R561-10, 5°).
- b) concernant la R.16, pour les virements d'AV :
 - i. Mis à part les obligations générales de connaissance du client (CMF, art. L561-5 ; R561-10), il n'existe aucune obligation concernant l'obtention et la conservation d'information requise par la R.16 sur le donneur d'ordre et le bénéficiaire, la mise à disposition immédiate de ces informations au PSAV du bénéficiaire ou à son IF et la mise à disposition de ces informations aux autorités appropriées, sur demande.
 - ii. Aucune obligation visant l'obtention et la conservation d'information sur le donneur d'ordre par le PSAV du bénéficiaire n'est prévue. En ce qui a trait aux informations sur le bénéficiaire, le PSAV du bénéficiaire est soumis à une obligation générale d'identification du client (CMF, art. L561-5) et de conservation et transmission des informations aux autorités de contrôle et à TRACFIN (CMF, art. L561-12, L561-15 et L561-36).
 - iii. Les PSAV ne sont pas soumis aux exigences des critères 16.2, 16.3, 16.4, 16.8, 16.9 à 16.17. Toutefois, tel qu'exigé par le critère 16.18, les PSAV enregistrés sont tenus d'appliquer sans délai les mesures de gel et les interdictions de mise à disposition ou d'utilisation de fonds à destination ou en provenance d'une personne faisant l'objet d'une mesure de gel en application des R.6 et R.7.
 - iv. Les institutions financières sont soumises aux mêmes obligations que les PSAV pour toute opération réalisée pour le compte d'un client, y compris une opération de transfert en actifs virtuels. Les faiblesses relevées ci-dessus sous (i) à (iii) doivent donc être considérées comme ayant le même impact.

Toutefois, les PSAV ne sont pas non plus tenus de mettre en place des mesures de vigilance spécifiques dans le cadre de leurs activités qui s'assimilent aux relations de correspondance bancaire transfrontalières (R.13). De plus, les lacunes relevées au R.10, R.12, R.19 et R.20 s'appliquent de la même manière aux PSAV.

Critère 15.10 - Concernant les critères 6.5 d), 6.6 g), 7.2 d) et 7.4 d), les mécanismes de communication des désignations, des radiations des listes et de déblocage sont accessibles au public et donc consultables par les PSAV.

Concernant les critères 6.5 e) et 7.2 e), tous les PSAV doivent fournir au Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et à la Commission européenne toutes informations sur les comptes et montant gelés en application des désignations adoptées par le CSNU (art. 40 Règlement 267/2012, art. 50 Règlement 2017/1509,

art. 5.1 du Règlement UE 881/2002, art. 4 du Règlement UE 2580/2001, art. 8 du Règlement UE 753/2011). Concernant les désignations nationales, les PSAV sont tenus d'informer immédiatement le ministre chargé de l'économie de l'adoption des mesures de gel, de la détention ou réception de fonds ou ressources économiques et de toute opération visant à contourner la mesure de gel ou interdiction (CMF, art. L562-4 et R562-3).

Concernant le critère 7.3, les PSAV sont soumis au contrôle et sanctions de l'ACPR ou l'AMF tel que décrit au critère 15.5, en ce qui concerne le respect des obligations associées à la R.7.

Critère 15.11 - Les mesures de coopération internationale décrite aux R.37 à R.40 s'appliquent dans le cadre d'activités reliées aux AV ou concernant les PSAV. L'ensemble des articles cités pour ces critères s'appliquent à l'ACPR, autorité de contrôle des PSAV en matière de LBC/FT pour l'ensemble des organismes assujettis à son contrôle, y compris donc les PSAV (CMF, art. L632-1, L632-2, L632-7, L632-15, L612-23, L612-24).

Pondération et conclusion

La France n'est pas explicitement obligée d'évaluer les risques de BC/FT liés aux nouvelles technologies, mais cette lacune est considérée mineure au regard des efforts d'identification des risques en place. La France réglemente et supervise le secteur des PSAV. Toutefois, l'ACPR est encore en cours de développement de sa méthodologie et de ses outils de contrôle basés sur les risques. Le contrôle de l'honorabilité et de la probité ne vise pas tous les postes de direction et les BE au sens du GAFI. Des lacunes relatives aux exigences des R.1.10d), 13 et 16 spécifiques aux PSAV persistent et les lacunes identifiées sous les R.10, 12, 19 et 20 s'appliquent aussi aux PSAV.

La France est en grande partie conforme avec la R.15.

Recommandation 16 – Virements électroniques

La France a été notée conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation. Depuis, les exigences ont été élargies et un nouveau règlement de l'Union européenne adopté. Dans le cadre de l'analyse de cette recommandation, il est entendu par « virements transfrontaliers » tout virement dont la chaîne de paiement implique un prestataire de virements électroniques qui n'est pas établi dans l'EEE. Les virements entre la France et les régions ultrapériphériques, les pays et territoires d'outre-mer sont entendues comme étant des « virements domestiques ».

Critère 16.1 - Les IF doivent s'assurer que tous les virements électroniques transfrontaliers de EUR 1 000 ou plus sont toujours accompagnés des informations requises et exactes sur le donneur d'ordre ainsi que les informations requises sur le bénéficiaire (Règlement (UE) 2015/847, art. 4).

Critère 16.2 - Lorsque plusieurs virements électroniques transfrontaliers émanant d'un même donneur d'ordre font l'objet d'une transmission par lot aux bénéficiaires, le lot doit contenir les informations requises au critère 16.1 et chaque virement individuel, le numéro de compte ou de référence unique (Règlement (UE) 2015/847, art. 6(1)).

Critère 16.3 - Les virements transfrontaliers de moins de EUR 1 000 doivent être accompagnés des noms et numéros de compte du donneur d'ordre et du bénéficiaire ou du numéro de référence unique d'opération (Règlement (UE) 2015/847, art. 6(2)).

Critère 16.4 - Pour les virements transfrontaliers de moins de EUR 1 000, l'institution financière du donneur d'ordre n'est pas tenue de vérifier l'exactitude des informations portant sur le donneur d'ordre sauf s'il suspecte des actes de BC/FT ou que le virement est réalisé à partir d'espèces ou de monnaie électronique anonyme (Règlement (UE) 2015/847, art. 6(2)).

Critères 16.5. et 16.6 -

Pour les virements électroniques nationaux, les IF doivent s'assurer que les numéros de compte du donneur d'ordre et du bénéficiaire ou de leurs identifiants uniques de transaction accompagnent le virement (Règlement (UE) 2015/847, art. 5(1)). De plus, ils sont tenus, sur demande, de mettre à disposition de l'institution financière du bénéficiaire toutes les informations sur le donneur d'ordre ou le bénéficiaire dans les trois jours ouvrables (Règlement (UE) 2015/847, art. 5(2)). Ils sont en outre tenus de donner suite, de manière exhaustive et sans tarder, aux demandes émanant des autorités responsables de la LBC/FT (Règlement (UE) 2015/847, art. 14).

Critère 16.7 - L'institution financière du donneur d'ordre est tenue de conserver toutes les informations collectées sur le donneur d'ordre et le bénéficiaires pour une durée de cinq ans (Règlement (UE) 2015/847, art. 16).

Critère 16.8 - L'institution financière du donneur d'ordre n'est pas autorisée à exécuter les virements électroniques s'ils ne sont pas en conformité avec les exigences prévues par les critères 16.1 à 16.7 (Règlement (UE) 2015/847, art. 4(6)).

Critère 16.9 - Les IF agissant comme intermédiaires doivent s'assurer que toutes les informations sur le donneur d'ordre et le bénéficiaire accompagnant les virements électroniques transfrontaliers y restent attachées (Règlement (UE) 2015/847, art. 10).

Critère 16.10 - Aucune dérogation aux exigences décrites sous le critère 16.9 n'est permise.

Critère 16.11 - Les IF intermédiaires doivent appliquer des procédures efficaces pour identifier les virements électroniques transfrontaliers pour lesquels il manque les informations requises sur le donneur d'ordre ou le bénéficiaire (Règlement (UE) 2015/847, art. 11).

Critère 16.12 - Les IF intermédiaires doivent disposer de procédures fondées sur le risque pour déterminer s'il y a lieu d'effectuer, de rejeter ou de suspendre un virement électronique qui ne comporte pas les informations requises sur le donneur d'ordre ou le bénéficiaire et pour prendre des actions consécutives appropriées (Règlement (UE) 2015/847, art. 12).

Critère 16.13 - Les IF doivent appliquer des procédures efficaces, qui peuvent comprendre un contrôle a posteriori ou en temps réel, pour détecter les virements électroniques transfrontaliers pour lesquels il manque les informations requises sur le donneur d'ordre ou sur le bénéficiaire (Règlement (UE) 2015/847, art. 7(1) et (2)).

Critère 16.14 - Pour les virements électroniques de EUR 1 000 ou plus, l'institution financière du bénéficiaire doit vérifier l'identité du bénéficiaire (Règlement (UE) 2015/847, art. 7(1) et (2)) et doit conserver ces informations pour une période de cinq ans (Règlement (UE) 2015/847, art. 16).

Critère 16.15 - L'institution financière du bénéficiaire doit disposer de procédures fondées sur le risque pour déterminer s'il y a lieu d'effectuer, de rejeter ou de suspendre un virement électronique qui ne comporte pas les informations requises sur le donneur d'ordre ou le bénéficiaire et pour prendre des actions consécutives appropriées (Règlement (UE) 2015/847, [art. 8](#)).

Critère 16.16 - Le règlement UE 2015/847 s'applique aux prestataires de service de paiement établis dans l'UE ou dans l'EEE qui exécutent des transferts de fonds, qu'ils exercent leurs activités directement ou par l'intermédiaire d'agents (Règlement (UE) 2015/847, art. 2(1)). Un prestataire de service de paiement recourant au service d'un ou de plusieurs agents doit s'assurer que ses agents se conforment en permanence aux dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables (CMF, art. L523-3).

Critère 16.17 - Les prestataires de services de paiement bénéficiaires et intermédiaires doivent prendre en compte toutes les informations sur le donneur d'ordre ou le bénéficiaire comme un facteur pour apprécier si une déclaration d'opération suspecte doit être faite (Règlement (UE) 2015/847, art. 9 et 13).

Il n'y a aucune obligation explicite exigeant des prestataires de services de paiement de déposer une déclaration d'opération suspecte dans tous les pays concernés par le virement électronique suspect. Toutefois, certaines obligations comblent partiellement cette lacune, notamment pour les prestataires faisant partie d'un même groupe financier, d'informer les membres du groupe de l'existence et du contenu d'une déclaration d'opération suspecte sur un client commun (CMF, art. L561-20) et pour le groupe de s'assurer que ces filiales à l'étranger respectent les règles locales (arrêté du 3 novembre 2014, art. 41 remplacé par les articles 13 5° et 24 3° de l'arrêté du 6 janvier 2021).

Critère 16.18 - Les IF doivent prendre des mesures de gel et respecter les interdictions de réaliser certaines opérations conformément aux RCSNU pertinentes à la LBC/FT (cf. R.6 et 7).

Pondération et conclusion

Une lacune mineure persiste concernant la transmission d'une DS à la CRF de l'État impliqué dans le virement lorsque le prestataire de paiement qui contrôle à la fois la passation d'ordre et la réception du virement électronique identifie un soupçon.

La France est en grande partie conforme avec la R.16.

Recommandation 17 – Recours à des tiers

La France a été notée partiellement conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation en raison de lacunes concernant les mesures de vérification de la qualité des tiers introducteurs et l'absence de ces mesures pour les tiers établis dans l'UE, l'EEE ou un pays tiers équivalent. La notation considèrerait de plus l'efficacité des mesures, ce qui, selon la Méthodologie actuelle sera considérée séparément.

Critère 17.1. - Certaines IF¹⁵⁴ sont autorisées à recourir à des tiers pour s'acquitter de certaines des mesures de vigilance relatives à la clientèle (identification du client,

¹⁵⁴ Il s'agit des organismes financiers visés du 1° au 6° de l'art. L561-2 du CMF : les établissements de crédit, les établissements de paiement, les établissements de monnaie électronique, les entreprises d'assurance, les IOBSP, les intermédiaires d'assurance, les IFP, la Banque de France, l'IEDOM, l'IEOM, les

identification du BE et compréhension de la nature de la relation d'affaires) (CMF, art. L561-7). Elles demeurent responsables du respect de la mise en œuvre des mesures de vigilance relatives à la clientèle (CMF, art. L561-7, I, dernier alinéa).

- a) Il n'y a pas d'obligation pour l'IF d'obtenir les informations recueillis par le tiers, mais les tiers établis en France sont tenus de transmettre ces informations sans délai. Concernant les tiers étrangers, l'IF doit s'assurer que ceux-ci soient en mesure de transmettre sans délai et à première demande les informations recueillies dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de vigilance et que les modalités de transmission soient précisées dans un contrat écrit (CMF, art. L561-7 et R561-13; arrêté du 6 janvier 2021, art. 8).
- b) Les IF doivent établir des modalités de contrôles pour s'assurer que le tiers est à même de transmettre, sur demande et sans délai, les informations et documents (CMF, art. R561-13, arrêté du 6 janvier 2021, art. 8; RG AMF, art. 320-20 2o (f)).
- c) Les IF doivent s'assurer que le tiers est soumis à une réglementation et une supervision équivalente à celles françaises et établir des modalités de contrôles du respect par le tiers des obligations de vigilance relative à la clientèle et les obligations de conservations des documents (CMF, art. R561-13; arrêté du 6 janvier 2021, art. 8; RG AMF, art. 320-20 2o (f) et 321-147 2o(f)).

Critère 17.2 - Lorsqu'elles sélectionnent des tiers introducteurs, les IF doivent notamment tenir compte des informations disponibles sur le niveau de risque lié aux pays dans lesquels les tiers sont établis (art. 8 de l'arrêté du 6 janvier 2021).

Critère 17.3 -. **Lorsque** les IF recourent à des tiers qui font partie du même groupe, les obligations décrites ci-dessus aux critères 17. 1 et 17.2 s'appliquent également (CMF, art. L561-7, I, 2o; art. R561-13, arrêté du 6 janvier 2021, art. 8).

Pondération et conclusion

Tous les critères sont remplis.

La France est conforme avec la R.17.

Recommandation 18 – Contrôles internes et succursales et filiales à l'étranger

La France a été notée largement conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation. Les lacunes relevées comprenaient, entre autres, l'absence d'obligation envers les changeurs manuels de permettre au responsable du contrôle de la LBC/FT 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.

Critère 18.1 - Les IF doivent se doter d'une organisation et de procédures internes LBC/FT adaptés à la taille, à la nature des activités et aux risques identifiés (CMF, art. L561-32 ; R561-38 ; R561-38-3; R562-1). Les IF doivent :

entreprises d'investissement, les sociétés de gestion de portefeuille, les conseillers en investissement participatif, les conseillers en investissement financier, le dépositaire central et gestionnaire de système de règlement livraison.

- a) Désigner un responsable de la mise en œuvre du dispositif LBC/FT occupant une position hiérarchique élevée et possédant une connaissance suffisante des risques BC/FT (CMF, art. L561-32). Les IF doivent également disposer d'un dispositif de contrôle permanent du respect de obligations de LBC/FT (CMF, art. R561-38-4 et R561-38-8).
- b) Dans leur politique de recrutement, prendre en compte les risques que présentent les personnes au regard de la LBC/FT (CMF, art. L561-32). Elles veillent à ce que les vérifications effectuées dans le cadre du processus de recrutement soient proportionnées aux risques présentés par chaque type de poste et s'assurent que les personnes participant à la mise en œuvre des obligations de LBC/FT disposent des qualifications nécessaires (CMF, art. R561-38-1).
- c) Prévoir pour leurs employés des formations adaptées à leurs fonctions ou activités, à leur position hiérarchique ainsi qu'aux risques identifiés (CMF, art. R561-38-1).
- d) Mettre en place un contrôle interne périodique indépendant réalisé par des personnes dédiées, de manière indépendante à l'égard du personnel, entités et services qu'elles contrôlent (CMF, art. R561-38-4). Pour les changeurs manuels, les intermédiaires d'assurance et les CIF, cette exigence de contrôle interne périodique indépendant ne s'applique que lorsque cela est approprié eu égard à la taille et à la nature des activités exercées (CMF, art. R561-38-8).

Critère 18.2 - Les entreprises mères ayant leur siège social en France doivent, au niveau du groupe (sans distinction entre les entités en France ou à l'étranger, dans l'UE ou l'EEE ou en dehors) doivent établir un programme LBC/FT qui prend en compte les exigences du critère 18.1 à l'exception de sous-critères b) et c) (CMF, art. L561-32 I, L561-33, L561-4-, L561-32, II, R561-38-4, et R561-38-7 ; arrêté du 6 janvier 2021, art. 21, 22 et 24). Ce programme doit également inclure:

- a) Les procédures prévoyant le partage d'informations intra-groupe nécessaire à la vigilance en matière LBC/FT et l'organisation de la LBC/FT au sein du groupe (CMF, art. L561-33 I, L511-34 et R561-29).
- b) La mise à disposition d'informations portant notamment sur les données nominatives relatives à la clientèle et aux relations d'affaires, les documents consignants les caractéristiques des opérations qui font l'objet d'un examen renforcé et le cas échéant, les informations relatives à l'existence et au contenu d'une déclaration de soupçon (CMF, art. L511-34 et R561-29).
- c) Des garanties prévoyant la protection des données personnelles (CMF, art. L561-33, I, 2e al.) et la divulgation des DS (CMF, art. L561-20, II).

Critère 18.3 - Les entreprises mères de groupes doivent, y compris pour les succursales et filiales à l'étranger mettre en place un dispositif de contrôle interne pour s'assurer du respect, par les entités du groupe, de l'ensemble des obligations de LBC/FT prévues par le CMF (CMF, art. L561-32 2e al., R561-38-7 1er al., R561-38-4 1°, et l'arrêté du 6 janvier 2021, art. 24 1°).

En outre, les entreprises mères doivent appliquer dans leurs succursales et filiales situées dans des pays tiers hors UE/EEE des mesures équivalentes à celles prévues

par la réglementation française en matière de vigilance à l'égard du client, de partage et de conservation des informations, et de protection des données (CMF, art. L561-33, II, 1^o). Lorsque le droit applicable localement ne leur permet pas de mettre en œuvre dans leurs succursales et filiales situées dans les pays tiers (à l'exception donc de l'UE/EEE) des mesures équivalentes, les IF et les entreprises mères : (i) veillent à ce que les succursales et filiales concernées appliquent des mesures de vigilance dites « spécifiques » pour gérer les risques (CMF, art. L561-33, II 1 et règlement délégué (UE) 2019/758, art. 8) et (ii) en informent TRACFIN et leur autorité de contrôle française qui peut imposer des mesures de surveillance supplémentaires (CMF, art. L561-33 II, 2).

Toutefois, ces dispositions ne s'appliquent pas aux IF qui ont des succursales dans un État membre de l'UE/EEE. Dans ce cas, elles s'assurent que ces succursales respectent les dispositions applicables dans cet État (CMF, art. 561-33, II, 3^o). Aucune mention quant à l'obligation d'application de mesures au moins équivalentes de vigilance n'est précisée comme c'est déjà le cas au point 2^o du même article concernant les succursales des pays tiers.

Pondération et conclusion

Il n'est pas explicitement prévu à l'échelle du groupe que des procédures de sélection garantissant le recrutement des employés selon des critères exigeants et un programme de formation continue soient mises en place. Aucune obligation d'appliquer des mesures LBC/FT au moins équivalente à celle en France n'est prévu pour les succursales implantée dans l'UE/EEE.

La France est en grande partie conforme avec la R.18.

Recommandation 19 – Pays présentant un risque plus élevé

La France a été notée largement conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation. Les lacunes relevées concernaient entre autre l'absence d'obligation pour les entreprises d'assurance d'inclure dans leur classification des risques les activités exercées avec des États ou territoires présentant un risque plus élevé.

Critère 19.1 -

Les IF doivent appliquer des mesures de vigilance renforcées, proportionnées aux risques, lorsqu'elles effectuent une opération avec des personnes physiques ou morales de pays pour lesquels le GAFI appelle à le faire (CMF, art. L561-10, 3). Des mesures de vigilance spécifiques sont prévues dans ces cas (CMF, art. R561-20-4 II, 1). De plus, elles sont tenues d'appliquer au moins une contre-mesure selon une approche basée sur les risques. Une de ces contre-mesures pouvant être appliquée est « la limitation des relations d'affaires ou des transactions avec des personnes physiques ou tout autre entité ». La possibilité de mettre en œuvre cette mesure va au-delà de ce que le GAFI appelle à faire dans les cas spécifiques du critère 19.1 ce qui ne représente pas une mesure proportionnelle aux risques et pourrait entraîner une sur-restriction des opérations dans certaines géographies (CMF, art. R561-20-4 II, 2).

Des dérogations à la mise en œuvre de ces mesures sont prévues pour certaines IF lorsque les opérations proviennent ou sont à destination de leurs filiales ou succursales établie à l'étranger (CMF, art. R561-20-4, dernier al.). Dans ces cas, les IF concernées doivent être en mesure de justifier auprès de l'ACPR que leurs filiales ou succursales appliquent des mesures au moins équivalentes à celles prévues par le

droit français en matière de vigilance à l'égard du client et de conservation des informations (CMF, art. L561-36).

Critère 19.2 -

- a) Lorsque le GAFI appelle à la mise en œuvre de contre-mesures, les IF sont tenues de mettre en œuvre, en plus des mesures de vigilance renforcées, au moins une contre-mesure en se fondant sur une approche basée sur le risque (CMF, art. L561-10, 3° et R561-20-4). Si nécessaire, des contre-mesures supplémentaires peuvent être imposées par arrêté ministériel. Cela concerne l'interdiction de l'établissement d'une présence en France par les personnes établies dans l'État ou territoire concerné, l'interdiction de l'établissement d'une présence par les IF assujetties dans l'État ou territoire concerné et l'imposition aux IF des obligations renforcées en matière de contrôle ou d'audit externe pour les filiales et les succursales établies dans un État ou territoire concerné (CMF, art. L561-11 et R561-20-5).
- b) La législation française permet l'application de contre-mesures envers les pays qui figurent sur les listes du GAFI. La France peut en outre appliquer des contre-mesures indépendamment de tout appel du GAFI à le faire, mais non à sa propre initiative. Ainsi, des mécanismes sont prévus par la loi à l'encontre de pays tiers à haut risque listés par l'Union Européenne (CMF, art. L561-11). En présence de pays ou zones géographiques ne figurant pas sur les liste du GAFI mais présentant un risque BC-FT élevé, les autorités françaises ont également à leur disposition des mécanismes/mesures prévus par la loi, permettant d'appeler les assujettis à une vigilance particulière sur les cas concernés (Désignation TRACFIN, appel à la vigilance renforcée du Ministre de l'Économie). Cependant, ces mesures ne constituent pas en tant que telles l'application de contre-mesures tel que définies par le GAFI (INR19).

Critère 19.3 - La France a mis en place des mesures pour que les IF soient informées des préoccupations suscitées par les défaillances des dispositifs de LBC/FT d'autres pays notamment la mise en ligne et la communication auprès des organisations professionnelles des communiqués du GAFI et des ORTG ainsi que des avis et appels à la vigilance renforcée par la DGT, TRACFIN et l'ACPR. De plus, TRACFIN peut, pour une durée de six mois renouvelable, signaler aux entités assujetties, de manière confidentielle, pour la mise en œuvre de leurs obligations de vigilance à l'égard de la clientèle, des opérations qui présentent, eu égard notamment aux zones géographiques déterminées à partir desquelles, à destination desquelles ou en relation avec lesquelles sont effectuées, un risque important de BC/FT (CMF, art. L561-26, 1)

Pondération et conclusion

Des lacunes mineures persistent du fait que la législation française ne permet pas à la France de désigner elle-même des pays à l'encontre desquelles des contre-mesures devraient être appliquée, lorsque ces pays ne figurent pas sur une des listes du GAFI ou de la Commission Européenne. De plus, une des mesures de vigilance renforcée pouvant être appliquée par les institutions financières consiste en la limitation des relations d'affaires ou des transactions avec des personnes physiques ou toute autre entité, ce qui pourrait à terme entraîner une sur-restriction des opérations dans certaines géographies.

La France est en grande partie conforme avec la R.19.

Recommandation 20 – Déclaration des opérations suspectes

La France a été notée largement conforme aux Recommandations concernant la déclaration des opérations suspectes lors du 3^{ème} cycle d'évaluation. Les lacunes étaient liées à des problèmes d'efficacité.

Critère 20.1 - Les entités assujetties sont tenues de déclarer à TRACFIN les sommes inscrites dans leurs livres ou les opérations portant sur des sommes dont elles « savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou sont liées au financement du terrorisme » (CMF, art. L561-15). Et en cas de soupçon de fraude fiscale, les entités assujetties doivent déclarer à TRACFIN les sommes ou opérations dont elles savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une fraude fiscale, lorsqu'il y a présence d'au moins un critère défini par décret. Toutefois, la loi se réfère exclusivement aux « sommes », un terme qui ne fait l'objet d'aucune définition législative et qui paraît plus restreint que la définition des fonds prévue dans le Glossaire du GAFI. Rien dans la loi n'indique que la déclaration doit se faire immédiatement. Toutefois, la loi précise que la déclaration doit être faite préalablement à l'opération mais que, si le respect de ce principe n'était pas possible, la déclaration doit avoir lieu « sans délai » (CMF, art. L561-16), ce qui permet d'obtenir un effet équivalent.

Critère 20.2 - Les tentatives d'opérations doivent faire l'objet d'une déclaration (CMF, art. L 561-15 V). La loi ne prévoit aucun montant minimal pour déclarer une opération ou une tentative d'opérations.

Pondération et conclusion

L'obligation de déclarer se réfère exclusivement aux « sommes » plutôt qu'aux « fonds », ce qui constitue une lacune mineure.

La France est en grande partie conforme avec la R.20.

Recommandation 21 – Divulgence et confidentialité

La France a été notée conforme aux exigences concernant la divulgation et la confidentialité lors du 3^{ème} cycle d'évaluation.

Critère 21.1 -

Les entités assujetties, dont les IF, ou leurs dirigeants et préposés, ne peuvent faire l'objet d'une poursuite pénale, civile ou professionnelle (CMF, art. L561-22) lorsqu'elles ont, de bonne foi, déclaré leurs soupçons ou communiqué des informations à TRACFIN en réponse à un droit de communication. Ces dispositions s'appliquent même si la preuve du caractère délictueux des faits que les entités assujetties ont révélés n'est pas rapportée ou si les poursuites engagées ont été closes (CMF, art. L561-22, III).

Critère 21.2 - Les IF, leurs dirigeants et préposés sont interdits par la loi de divulguer l'existence et le contenu d'une déclaration faite auprès de TRACFIN et de donner des informations sur les suites qui ont été réservées à cette déclaration (CMF, art. L561-18). Ces dispositions ne s'appliquent pas dans le cas de la communication d'informations au sein d'un même groupe, lorsque les entités assujetties interviennent au service d'un même client (CMF, art. L561-20 et L 561-21).

Pondération et conclusion

Tous les critères sont remplis.

La France est conforme avec la R.21.

Recommandation 22 – Entreprises et professions non financières désignées: Devoir de vigilance relatif à la clientèle

La France a été notée partiellement conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation. Les lacunes relevées concernaient l'exonération des avocats en matière d'identification de la clientèle et l'effet cascade des lacunes identifiées pour les recommandations concernant les mesures préventives pertinentes.

Critère 22.1.-

Les EPNFD doivent respecter les obligations de vigilance relatives à la clientèle (CMF, art. L561-5, L561-5-1 et L561-6) décrites sous l'analyse de la R.10 dans les situations suivantes :

- a) **Casinos** – Les casinos, les clubs de jeux et les opérateurs de jeux en ligne (CMF, art. L561-2, 9° et 9° bis) dans le cadre de l'ensemble de leurs activités (CMF, art. L561-5, L561-5-1 et L561-6). De plus, les casinos et les clubs de jeux sont tenus d'enregistrer les noms et l'adresse, après vérification, des joueurs lorsqu'ils échangent tous modes de paiement, plaques, jetons ou tickets dont le montant dépasse le seuil des EUR 2 000 en simple transaction ou en cumulé pendant une séance de jeux (CSI, art. L323-2 et CMF, art. L561-13).
- b) **Agents immobiliers** – lorsqu'ils sont impliqués dans des opérations concernant l'achat ou la vente de biens immobiliers ainsi que d'autres activités immobilières allant au-delà des recommandations du GAFI telles que la location, la sous-location, l'échange et les activités exercées par des personnes prêtant leur concours à ces activités, même à titre accessoire (CMF, art. L561-2, 8°, Loi no 70-9 du 2 janvier 1970, art. 1).
- c) **NM3P** – Les achats d'or en espèces sont interdits et sont limités s'agissant des autres métaux précieux et pierres précieuses à EUR 1 000 pour les résidents et EUR 15 000 pour les non-résidents (CMF, art. L112-6 I et D112-3 I), ce qui amène ce secteur sous la barre des seuils prévus par le GAFI et l'exclut de l'obligation de mise en œuvre des mesures préventives.
- d) **Avocats, notaires, autres professions juridiques indépendantes et comptables** – Pour les experts-comptables et les commissaires aux comptes, l'obligation s'applique dans le cadre de toutes leurs activités (CMF, art. L561-2, 12° et 12° bis). Pour les avocats, notaires, huissiers de justice, administrateurs judiciaires, mandataires judiciaires et commissaires-priseurs judiciaires, lorsqu'ils participent au nom et pour le compte de leur client à toute transaction financière ou immobilière ou agissent en qualité de fiduciaire ou préparent ou effectuent des opérations pour leurs clients tels prévues sous le critère 22.1 (CMF, art. L561-2, 13° et L561-3).
- e) **Prestataires de services aux trusts et aux sociétés** – Pour les sociétés de domiciliation, dans le cadre de toutes leurs activités (CMF, art. L561-2, 15°).

Les lacunes identifiées sous la R.10 s'appliquent de la même manière aux EPNFD.

Critère 22.2.

Dans les situations prévues au critère 22.1, les EPNFD doivent respecter les mêmes obligations de conservation des documents que les IF conformément à la R.11.

Critère 22.3 - Dans les situations prévues au critère 22.1, les EPNFD doivent respecter les mêmes obligations relatives aux PPE que les IF. Les lacunes identifiées sous l'analyse de la R.12 se reflètent dans les mêmes mesures aux EPNFD.

Critère 22.4 -.Les EPNFD doivent élaborer une classification des risques BC/FT en fonction de la nature des produits ou services offerts, des conditions de transaction proposées, des canaux de distribution utilisés, des caractéristiques des clients (CMF, art. L.561-4-1). Toutefois, il n'y a pas d'obligation explicite, similaires à celles établies pour les IF, d'évaluer les risques liés à l'utilisation de technologies nouvelles en lien avec de nouveaux produits ou produits préexistants ou de prendre des mesures pour gérer ou atténuer ces risques. En ce qui concerne les casinos et clubs de jeux, la liste des jeux autorisés est fixée par décret ce qui permet d'évaluer les risques de BC/FT pouvant résulter du développement de nouveaux produits, nouvelles pratiques commerciales et nouvelles technologies avant le lancement ou l'utilisation de ces nouveaux produits ou technologies (CSI, art. L321-7, R321-21 et L321-5).

Critère 22.5 – (rempli)

Critère 22.5 - Les EPNFD ne sont pas autorisées à recourir à des tiers (CMF, art. [L561-7 a contrario](#)).

Pondération et conclusion

Les lacunes soulevées sous R.10 et R.12 s'appliquent également à cette recommandation. De plus, les EPNFD ne sont pas tenues d'évaluer les risques liés à l'utilisation de technologies nouvelles et de prendre des mesures appropriées pour les gérer.

La France est en grande partie conforme avec la R.22.

Recommandation 23 – Entreprises et professions non financières désignées: Autres mesures

La France a été notée partiellement conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation. Les lacunes relevées concernaient l'absence d'obligations concernant les règles de contrôle interne pour les casinos, les agents immobiliers et les sociétés de domiciliation et l'effet cascade des lacunes identifiées pour la recommandation concernant les pays présentant un risque plus élevé. Depuis 2011, la législation française a été modifiée plusieurs fois.

Critère 23.1 - Les EPNFD doivent respecter les mêmes obligations de déclaration d'opérations suspectes que les IF (cf. R.20) dans les situations décrites au critère 22.1. L'absence d'obligation explicite de déclarer immédiatement pourrait cependant avoir un impact plus important sur les délais de transmission de DOS par les EPNFD du fait de la plus grande difficulté de définir le moment où une opération est exécutée. L'obligation des avocats de déclarer les opérations douteuses au bâtonnier qui a ensuite 8 jours au maximum pour les transmettre à TRACFIN n'est pas équivalent à

une obligation de transmission immédiate des soupçons à TRACFIN. De plus, la lacune identifiée sous la R.20 concernant la définition de « sommes » s'applique aussi à ce critère.

Critère 23.2 - Les EPNFD doivent respecter les mêmes obligations relatives aux contrôles internes mentionnées à la R.18 dans les situations décrites au critère 22.1. Les EPNFD sont obligées de mettre en place un système de procédures et de contrôles internes (CMF, art. L561-32), à la fois permanent, périodique et indépendant et adapté à la taille et à la nature des activités exercées (CMF, art. R561-38-3 et R561-38-8). Les lacunes identifiées sous l'analyse de la R.18 se reflètent dans les mêmes mesures aux EPNFD.

Critère 23.3 - Les EPNFD doivent appliquer des mesures de vigilance renforcées, proportionnées aux risques, lorsqu'elles effectuent une opération avec des personnes physiques ou morales de pays pour lesquels le GAFI appelle à le faire (CMF, art. L561-10, 4°) tel que mentionnées à la R.19. Toutefois, les lacunes identifiées à la R.19 se reflètent dans les mêmes mesures aux EPNFD, notamment la sur-restriction des opérations dans certaines géographies et l'absence de mécanisme pour l'imposition de contre-mesures indépendamment de tout appel du GAFI.

Critère 23.4 - Les EPNFD doivent respecter les mêmes obligations relatives à la divulgation et à la confidentialité que les IF (cf. R.21).

Pondération et conclusion

Le délai de 8 jours accordé aux bâtonniers est trop long pour être considéré comme une obligation de transmission immédiate des soupçons en l'absence d'obligation explicite de transmission immédiate à TRACFIN. De plus, les lacunes mineures identifiées sous les R.18, R.19 et R.20 s'appliquent également à cette recommandation.

La France est en grande partie conforme avec la R.23.

Recommandation 24 – Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales

La France a été notée largement conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation. Les évaluateurs ont notamment noté des lacunes concernant l'obtention par les autorités compétentes d'informations adéquates, pertinentes et à jour sur les BE en temps opportun. Depuis, les exigences de cette recommandation ont été élargie et la France a adopté de nouvelles mesures.

Critère 24.1 -

- a) La législation française identifie et décrit les différents types, formes et caractéristiques des personnes morales dans le pays (Code de commerce pour les sociétés et les groupes d'intérêt économique (GIE), loi du 1^{er} juillet 1901 pour les associations et la loi 90-559 du 4 juillet 1990 pour les fondations). Ces informations sont à la disposition du public via le site web Légifrance.
- b) Les procédures de création et les mécanismes d'obtention et de conservation des informations élémentaires sur les personnes morales et leurs BE sont prévus dans les mêmes textes ainsi qu'au CMF, par la loi du 23 juillet 1987 relative au mécénat pour les fondations reconnues d'utilité publique et

fondations d'entreprise et la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie pour les fonds de dotation.

Critère 24.2 - L'ANR inclut une analyse de l'exposition à la menace des personnes morales (sociétés, associations, fondations) décrivant certains scénarios d'utilisation à des fins de BC/FT et identifiant les vulnérabilités intrinsèques et résiduelles. TRACFIN, dans le cadre de ses analyses périodiques des risques BC/FT, considère également les risques auxquels sont exposées les différentes personnes morales créées dans le pays.

Critère 24.3 – Toutes les sociétés et GIE doivent s'inscrire au RCS, tenu par les GTC (C.comm., art. L123-1 et R123-36) lequel consigne notamment la dénomination sociale, leur forme juridique, l'adresse de leur siège, la liste des membres du Conseil d'administration et les statuts qui contiennent des éléments détaillés sur leur fonctionnement (C. comm., art. R123-53, R123-54 et R123-60). Ces informations sont accessibles au public, certaines gratuitement, via le site web infogreffe.fr ou de l'INPI (www.data.inpi.fr) (C. comm., art. R123-80).

Les associations désirant jouir de la personnalité morale et de la capacité juridique doivent effectuer une déclaration au greffe des associations en préfecture (Loi du 1er juillet 1901, art. 5) qui l'enregistre au répertoire national des associations (RNA) (Arrêté du 14 octobre 2009). Les informations consignées au RNA comprennent, entre autres, la dénomination sociale, la forme juridique, l'adresse du siège et les statuts qui contiennent des éléments détaillés sur leur fonctionnement et la liste des personnes habilitées à représenter l'association (arrêté du 14 octobre 2009, art. 2 et décret du 16 août 1901, art. 10 et 11). Les informations non-nominatives sont librement accessibles en ligne et les informations nominatives ainsi que les statuts, sur demande, à la préfecture du siège de l'association (arrêté du 14 octobre 2009, art. 3). Les associations qui exercent certaines activités¹⁵⁵ sont tenus de s'immatriculer au RCS et d'y consigner des informations équivalentes à celles consignées pour les sociétés et les GIE (C. comm., art. R123-62).

Les fondations reconnues d'utilité publique (FRUP) doivent être enregistrées chez la DLPAJ et les fondations d'entreprises et fonds de dotation à la préfecture. Les informations non-nominatives concernant la conformément au C.24.3 sont disponibles publiquement via le JORF ou au JOAFE ainsi que pour les FRUP, au registre des fondations reconnues d'utilité publique. Les informations nominatives sont disponibles au public en préfecture.

Critère 24.4 - Les sociétés commerciales et sociétés par actions tiennent à leur siège social un exemplaire original des statuts et les GIE de leur contrat qui contiennent les informations mentionnées au critère 24.3 (C. comm., art. R221-1, R223-1 et R224-2). Ces informations sont aussi déposées auprès du GTC et conservés au RCS. Des obligations similaires sont prévues pour les associations, fondations et fonds de dotation.

Concernant les informations sur les actionnaires ou les membres :

¹⁵⁵ Les associations dites « simplement déclarées » doivent s'immatriculer au RCS si elles i) émettent des obligations ou des titres de créances négociables (CMF, art. L213-10, 1°), effectuent habituellement des opérations de change manuel (CMF, art. L524-3) ou exercent une mission de « gérante-mandataire » d'un fonds de commerce (avis CCRCS n° 2018-010 du 18 juillet 2018 en application de l'art. L146-1 du Code du commerce).

- a) *Pour les sociétés à caractère commercial*, toute cession de parts donne lieu à un acte écrit déposé au siège social de la société et à la publication des statuts modifiés au RCS (C.comm., art. L221-14 pour les sociétés en nom collectif et, par renvoi du L222-2, pour les sociétés en commandite simple ; L.223-17 pour les sociétés à responsabilité limitée).
- b) *Pour les sociétés par actions dont les titres sont nominatifs*, la société doit établir un registre des titres nominatifs émis et tenir à jour, dans ce registre, la liste des personnes titulaires de titres, le nombre de titres détenus et la catégorie d'actions (C.comm., art. R228-7 à R228-9). *Lorsque* les titres de capital sont cotés sur un marché réglementé et que leur propriétaire n'a pas son domicile sur le territoire français, tout intermédiaire peut être inscrit pour le compte de ce propriétaire (*cf.* critère 24.11). Ces données sont conservées au registre des titres nominatifs (C.comm., art. R228-7 à R228-9).
- c) *Pour les sociétés par actions dont les titres sont au porteur*, les titres doivent être inscrits en compte au nom de leur propriétaire ou au nom d'un intermédiaire (C. comm., art. L228-1). Les statuts de ces sociétés peuvent prévoir le droit de demander, à tout moment, au dépositaire central qui assure la tenue de compte ou aux intermédiaires habilités, les informations concernant les propriétaires de ses actions et des titres conférant un droit de vote à ses assemblées d'actionnaires. Ces informations se limitent à celles inscrites dans le compte-titres (C.comm., art. L228-2). Bien que ce mécanisme d'identification des actionnaires puisse en pratique être considéré équivalent à l'exigence de maintenir un registre d'actionnaires, son adoption n'est pas obligatoire, sauf pour les sociétés cotées (C.comm., art. L228-2).
- d) *Pour les groupements d'intérêt économique (GIE)*, les informations concernant les membres doivent être conservées et enregistrer au RCS (C.comm., art. L251-8).
- e) *Pour les associations*, il n'existe aucune obligation de conserver la liste des membres. Les *fondations* et les *fonds de dotations* n'ont ni membres, ni actionnaires.

Critère 24.5 – (partiellement rempli)

Critère 24.5 - *Les sociétés, les GIE et les associations inscrites au RCS*, sont tenues d'effectuer une demande d'inscription modificative dans le mois de tout fait ou acte rendant nécessaire la rectification ou le complément des informations prévues aux 24.3 (C.comm, art. R123-66). Les greffiers contrôlent l'exactitude des informations au moment de l'enregistrement au RCS et peuvent à tout moment vérifier la permanence de la conformité et la régularité de ces informations (C.comm. art. R123-100).

La liste des personnes titulaires de titres est maintenue à jour par les sociétés étant donné que l'acquisition de titres ne prend effet qu'une fois inscrite au compte de l'acheteur (C.comm, art. L228-1). Dans le cas des intermédiaires inscrits pour le compte du propriétaire, des obligations relatives au maintien des informations à jour existent qui sont assorties de sanctions (C.comm, art. L228-3-3).

Concernant les associations inscrites au RNA, elles sont tenues d'enregistrer les changements survenus dans leur administration et les modifications apportées à

leurs statuts dans les trois mois (Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, art. 5). Les greffiers associatifs vérifient que le dossier est formellement complet et cohérent mais ne procèdent pas à la vérification de l'exactitude des informations fournies au moment de l'enregistrement ou au cours de l'existence de l'association.

Concernant les fondations et les fonds de dotation, toute modification des statuts d'une fondation fait obligatoirement l'objet d'une déclaration à la préfecture du département du siège. Les changements doivent être signalés dans les 3 mois à la préfecture. Après validation de la demande de modification, les statuts modifiés sont publiés au JOAFE. L'exactitude des informations au moment de l'enregistrement ou postérieurement n'est toutefois pas vérifiée.

Critère 24.6 - La France utilise plusieurs mécanismes pour s'assurer que les informations sur les BE d'une société puissent être obtenues par cette société, qu'elles soient disponibles à un endroit désigné dans le pays et puissent être identifiées en temps opportun par une autorité compétente :

- a) Les sociétés, sauf celles dont les titres sont admis à la négociation sur un marché réglementé (car ces informations sont publiques) immatriculées au RCS doivent obtenir et conserver des informations exactes et actualisées sur leurs BE. Ces informations sont ensuite annexées au RCS lors de la demande d'immatriculation de la société ou dans les 30 jours suivant tout changement (CMF, art. [L561-46](#) et [R561-55](#)).
- b) Les GTC tiennent un RBE alimenté par les informations mentionnées au point a) ci-dessus. La complétude et la conformité aux dispositions législatives et réglementaires de ces informations sont vérifiées par le greffier du tribunal de commerce (CMF, art. [L561-47](#)). Certaines informations sur le BE (noms, date de naissance, pays de résidence, nationalité, et nature et étendue des intérêts détenus) sont accessibles publiquement tandis que l'intégralité des informations est accessible aux autorités judiciaires, TRACFIN, agents de l'administration des douanes, agents publics chargées du contrôle et du recouvrement en matière fiscale, autorités des contrôles et IF et EPNFD dans le cadre de la mise en œuvre de leurs obligations de LBC/FT et toute personne justifiant d'un intérêt légitime (CMF, art. [L561-46](#)).
- c) Les IF et les EPNFD doivent conserver au titre des documents et informations relatifs à l'identification et vérification de l'identité des BE de leurs clients et être en mesure de justifier auprès des autorités de contrôle que les mesures prises pour la détermination du BE sont conformes aux obligations prévues sous peine de sanction (CMF, art. [R561-7](#)).

Pour les sociétés dont les titres sont admis à la négociation sur un marché réglementé, elles sont soumises à des obligations de publication financière spécifiques (CMF, art. [L451-1-1](#) et s. pour les informations réglementées périodiques et [L233-7](#) et s. pour les informations permanentes liées aux franchissements de seuils et déclarations d'intention). Les informations relatives à la propriété du capital sont rendues publiques par les sociétés elles-mêmes sur leur site internet et par l'AMF sur sa Base des Décisions et Informations Financières (BDIF).

Pour les associations, les fondations et les fonds de dotation, il n'existe pas d'obligation d'identification du BE au sens du GAFI. L'obligation se limite aux

représentants légaux des associations et le président pour les fonds de dotation, le président, directeur général ou membre du directoire pour les fondations.

Critère 24.7 - Les sociétés, associations et GIE immatriculés au RCS sont tenus, sous peine de sanctions, d'obtenir et de conserver des informations exactes et actualisées sur les BE et de communiquer ces informations au greffe du tribunal de commerce, qui les vérifient (CMF, art. L561-46 et L561-47). De plus, les IF et les autorités de contrôle signalent aux GTC l'absence d'enregistrement ou toute divergence qu'elles constatent entre les informations inscrites dans le registre des BE et les informations sur les BE dont elles disposent (CMF, art. L561-47-1). Suite au signalement, le greffier invite l'entité immatriculée à régulariser leur dossier dans un délai d'un mois à compter de cette dernière (CMF, art. L561-47-1). En absence de régularisation, le greffier saisit le président du tribunal.

Pour les associations, les fondations et les fonds de dotation, il n'existe pas d'obligation d'identification du BE au sens du GAFI.

Critère 24. - Pour les sociétés et associations enregistrées au RCS, le manquement à l'obligation de déclaration du BE peut être sanctionné, y compris par la dissolution de la personne morale (CMF, art. L574-5). Le Président du Tribunal, d'office ou sur requête du Procureur de la République ou de toute personne justifiant y avoir intérêt, peut enjoindre, au besoin sous astreinte, à toute société de procéder ou faire procéder soit aux déclarations des informations relatives au bénéficiaire effectif, soit à la rectification de ces informations lorsqu'elles sont inexactes ou incomplètes (CMF, art. L561-48). Aucune mesure n'est en place concernant les associations, fondations et fonds de dotation.

Critère 24.9 - La durée de conservation de la majorité des documents mentionnés aux critères 24.3 et 24.4 pour les sociétés varie selon la nature et les obligations légales, mais implique une période de conservation d'au moins 5 ans dans tous les cas. Les informations contenues au RBE sont conservées pendant au moins cinq ans après la date à laquelle la société a cessé d'exister. Les informations contenues au RNA sont conservées uniquement pour trois ans après la dissolution de l'association (Arrêté du 14 octobre 2009, art. 4), mais les associations doivent elles-mêmes conserver leurs documents pour au moins 5 ans (CC, art. 2224). Pour les fondations et fonds de dotation, les délais de prescription de cinq ans sur les actions personnelles requièrent que les documents soient conservés pour cette période. Les IF et les EPNFD conservent les documents et informations relatifs à l'identité de leurs clients habituels ou occasionnels, ainsi que leurs BE, pendant 5 ans à compter de l'exécution de l'opération pour les clients occasionnels ou de la rupture/cessation des relations d'affaires (CMF, art. L561-12).

Critère 24.10 - Les autorités judiciaires et de contrôle, TRACFIN, les agents de l'administration des douanes et ceux chargés du contrôle et du recouvrement en matière fiscale et les autorités des contrôles peuvent consulter le RBE enregistrées au RCS (CMF, art. L561-46). L'accès à l'information élémentaire relative aux associations, fondations et fonds de dotation est également possible sur demande auprès de la préfecture. L'ensemble des administrations peut également accéder aux informations détenues dans le RNA par le biais de l'intranet interministériel. Les autorités de poursuite peuvent aussi utiliser leur droit de communication pour solliciter les informations auprès des personnes morales, IF, EPNFD.

Critère 24.11 - Les titres financiers doivent obligatoirement être inscrits en compte (CMF, art. L211-3) et se transmettre par virement de compte à compte (CMF, art. L211-15).

- a) Les actions dites « au porteur » sont inscrites chez un intermédiaire professionnel habilité et agréé (CMF, art. L542-1), au nom de leur propriétaire. Seul l'intermédiaire tenant le compte connaît le propriétaire des actions, et non la société. Ces intermédiaires sont assujettis aux obligations LBC/FT (établissement de crédit et entreprise d'investissement).
- b) Les propriétaires d'actions cotées doivent informer la société émettrice et l'AMF que certains seuils de détention en capital ou en droit de vote ont été franchis (C.comm., art. L233-7). De plus, l'entreprise de marché et le dépositaire central sont assujettis aux obligations LBC/FT. Quelles que soient les modalités de cession des titres au porteur, les prestataires qui interviennent dans le transfert de propriété sont assujettis aux obligations LBC/FT.
- c) Les statuts des sociétés émettrices peuvent prévoir que la société puisse demander, à tout moment, soit au dépositaire central assurant la tenue du compte émission de ses titres, soit directement aux intermédiaires mentionnés habilités, les informations concernant les propriétaires de ses actions et des titres conférant immédiatement ou à terme le droit de vote dans ses propres assemblées d'actionnaires. Pour les sociétés dont les actions sont admises aux négociations sur un marché réglementé, cette faculté est de droit, toute clause statutaire contraire étant réputée non écrite (C.comm., art. L228-2).

Critère 24.12 - Les sociétés françaises dont les titres sont admis aux négociations sur un marché réglementé ou un système multilatéral de négociation peuvent émettre des actions nominatives ou au porteur inscrites au nom d'intermédiaires inscrit lorsque l'actionnaire est non-résident. Dans ce cas, l'intermédiaire doit, au moment de l'ouverture de son compte auprès soit de la société émettrice, soit du teneur de compte-conservateur habilité, déclarer sa qualité d'intermédiaire détenant des titres pour le compte d'autrui (C. comm., art. L228-1). L'intermédiaire inscrit pour les titres de forme nominative est tenu de communiquer les informations sur l'identité du propriétaire des titres sur demande de la société émettrice (C. comm., art. L228-3). L'intermédiaire inscrit pour les titres au porteur est tenu de communiquer cette information si les statuts de la société le prévoit, mais aucune obligation législative n'est prévue (C. comm., art. L228-2, I et II).

Critère 24.13 - Donner des indications inexactes ou incomplètes lors de l'inscription au RCS est punie d'une amende de EUR 4 500 et d'un emprisonnement de six mois (C. comm., art. L123-5). La non-déclaration ou la déclaration d'informations inexactes ou incomplètes concernant les BE aux IF/EPNFD ou au RCS est passible notamment de 6 mois d'emprisonnement et EUR 7 500 d'amende (CMF, art. L574-5). À titre complémentaire, des peines d'interdiction de gérer et de privation partielle des droits civils et civiques sont prévues pour les personnes physiques et la dissolution, fermeture et/ou interdiction de procéder à une offre publique d'achat pour les personnes morales (CMF, art. L574-5 et CP, art. 131-26, 131-27, 131-38 et 131-39). Le BE qui transmet des informations inexactes ou incomplètes à la société est aussi passible de 6 mois d'emprisonnement et EUR 7 500 d'amende. Aucune sanction pour manquement à l'obligation de conservation des documents des sociétés ou la mise à

jour des informations aux RCS n'est prévue et les sanctions administratives pour manquement à l'obligation de déclaration du statut d'intermédiaire (perte du droit de vote ou de pouvoir et privation du droit au dividende) ne sont ni proportionnées, ni dissuasives.

Pour les associations qui veulent obtenir une capacité juridique, tout manquement au processus de déclaration et notification de changement dans l'administration ou aux statuts est puni d'une amende de EUR 1 500 qui peut être portée à EUR 3 000 en cas de récidive (Loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, art. 8). Aucune sanction n'est applicable aux fondations et fonds de dotation.

Critère 24.14

- a) Le RCS est public et donc accessible aux autorités compétentes étrangères.
- b) Les mécanismes de coopération décrits sous la R.40 sont applicables aux échanges d'informations sur les actionnaires.
- c) Les autorités judiciaires, TRACFIN, les agents de l'administration des douanes, les agents habilités de la direction des finances publiques ainsi que l'ensemble des autorités de contrôle disposent d'un droit d'accès au RBE et peuvent communiquer aux autorités compétentes des États membres de l'UE, sur demande ou par leur propre initiative les éléments d'identification des BE nécessaires à l'accomplissement de leur mission (CMF, art. L561-46).

Pour les autres autorités compétentes étrangères, les mécanismes d'entraide judiciaire décrits sous la R.40 sont applicables aux échanges d'informations sur les BE. Dans ce cadre, les autorités judiciaires et les services d'enquête peuvent utiliser tous les pouvoirs légaux dont ils disposent, incluant l'accès aux données figurant au registre des BE et à tous les documents déposés lors de l'immatriculation des sociétés et de la déclaration des associations.

Critère 24.15 - TRACFIN est le requérant principal en France concernant les informations élémentaires et sur les BE. La qualité des réponses des autorités étrangères aux demandes d'information ou demande d'assistance concernant les BE est évaluée par TRACFIN via un cadre d'évaluation systématique des informations fournies par les CRF étrangères. Il existe également des mécanismes de suivi qualitatif de l'entraide judiciaire assuré par le ministère de la Justice en coopération avec l'ensemble des acteurs de la coopération ainsi qu'un suivi en matière de coopération policière internationale assuré par la SCCOPOL.

Les GTC ont aussi des mécanismes d'entraide avec leurs homologues à l'étranger à cet égard, néanmoins la manière dont les GTC contrôlent la qualité de l'assistance qu'ils reçoivent est inconnue.

Pondération et conclusion

En général, le cadre législatif concernant la transparence des personnes morales et l'identification des BE est bien défini, en notant toutefois des lacunes concernant l'utilisation d'intermédiaire inscrit pour les sociétés dont les titres ne sont pas négociés sur les marchés réglementés et les sanctions pour la conservation des documents. En outre, les mesures concernant la transparence des associations, fondations et fonds de dotation exposent des lacunes importantes. Étant donné l'usage restreint de ce type de personnes morales, les lacunes pour ce secteur ne sont pas pondérées lourdement.

La France est en grande partie conforme avec la R.24.

Recommandation 25 – Transparence et bénéficiaires effectifs des constructions juridiques

La France a été notée largement conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation. Le régime juridique mis en place pour encadrer le risque d'utilisation des fiducies à des fins de BC/FT avait été évalué comme satisfaisant mais trop récent pour en apprécier l'efficacité. Depuis, les exigences du GAFI ont été renforcées et l'appréciation de l'efficacité est considérée séparément de la conformité technique.

La France ne reconnaît pas les « trusts » en droit national et n'a pas ratifié la Convention de la Haye. Toutefois, les trusts de droit étranger peuvent être administrés par un résident français (trustee), des biens ou des droits en France peuvent être placés dans un trust de droit étranger et une personne domiciliée en France peut avoir la qualité de constituant ou bénéficiaire d'un trust de droit étranger.

De plus, la législation prévoit la constitution de « fiducie », un concept couvert par la définition de « construction juridique » prévue dans le Glossaire du GAFI. La fiducie permet de transférer des biens, droits et suretés à un ou plusieurs fiduciaires qui agissent dans un but déterminé au profit d'un ou plusieurs bénéficiaires. Le rôle de fiduciaire peut être exercé seulement par des entités et professions assujetties aux obligations LBC/FT, c'est-à-dire certaines IF et les avocats (CC, art. 2015).

Critère 25.1

- a) Les fiduciaires doivent, dans le contrat de fiducie, identifier les constituants, les fiduciaires et les bénéficiaires ou, à défaut, les règles permettant leur désignation, (CC, art. 2018), enregistrer ce contrat au service des impôts dans un délai d'un mois et informer celui-ci de tout changement (CC, art. 2019). La désignation du tiers protecteur et l'identification des BE de la fiducie donne lieu à un acte écrit établi par le fiduciaire et enregistré au service des impôts (CC, art. 2019). Les fiduciaires doivent maintenir ces informations exactes et à jour (CMF, art. L561-45-1 ; CC, art. 2019 et Loi no 2008-776, art. 2018).
- b) La législation française ne prévoit aucune obligation particulière pour le fiduciaire de maintenir des informations sur les agents ou conseillers offrant des services à la fiducie, mais cette lacune est partiellement compensée par l'obligation de conservation par le fiduciaire des documents se rapportant à la facturation de prestations pour une période de 6 ans, selon le livre des procédures fiscales.
- c) Les fiduciaires étant des entités assujetties aux mesures préventives LBC/FT, elles doivent conserver les informations mentionnées ci-dessus pendant 5 ans (CMF, art. R561-3-0 et L561-12) tel que décrit à la R.11 et au critère 22.2.

Les administrateurs de trust de droit étranger qui ont des implications en France (le constituant ou un des bénéficiaires à son domicile en France ou un bien ou un droit partie du trust est situé en France) sont tenus de déclarer la constitution, le nom des constituants et des bénéficiaires ainsi que le contenu des termes du trust. Les administrateurs de trust étranger ayant leur domicile fiscal en France sont tenus, même si le trust n'a pas d'implication en France, d'en déclarer uniquement la constitution et le contenu des termes du trust (CGI, art. 1649 AB). Ces informations

sont conservées dans un registre administré par les ministres chargés de l'économie et du budget (CGI, [art. 1649 AB](#) et doivent aussi être disponibles auprès de l'administrateur du trust six ans après l'extinction du trust (LPF, art. L102B).

Critère 25.2 - La France a pris des mesures pour s'assurer que toutes les informations détenues conformément à cette Recommandation soient exactes et aussi actualisées que possible, et soient mises à jour en temps opportun :

- Les fiduciaires et les administrateurs de tout trust étranger sont explicitement tenus d'obtenir et de conserver des informations exactes et actualisées sur les bénéficiaires effectifs (CMF, art. L561-45-1) ce qui inclut les informations permettant d'identifier toutes les parties prenantes à la fiducie ou au trust identifiés au critère 25.1.
- <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT00006070721&idArticle=LEGIARTI000006445373&dateTexte=&categorieLien=cid> Les contrats de fiducie doivent être enregistrés dans un délai d'un mois au service des impôts sous peine de nullité. Toute transmission des droits, désignation ultérieure du bénéficiaire ou désignation d'un protecteur doivent donner lieu à un acte écrit enregistré auprès du même service sous peine de nullité du contrat (CC, [art. 2019](#)).
- Les IF, les EPNDF et les autorités de contrôles sont tenus de signaler toute divergence entre les informations conservées dans les registres des fiducies et des trusts étrangers (*cf.* critère 25.1) et les informations sur les BE dont elles disposent. Les administrateurs d'un trust ou les fiduciaires sont tenus de justifier toute divergence ou de rectifier les renseignements (LPF, art. L102 AH).

Critère 25.3 - Lorsque le fiduciaire agit pour le compte de la fiducie, il doit en faire expressément mention (CC, [art. 2021](#)). Bien qu'une telle obligation ne soit pas explicitement établie pour les trusts de droit étranger, les IF et EPNDF doivent identifier les administrateurs de trusts ou tout autre dispositif juridique.

Critère 25.4 - Tel qu'établi plus haut, il n'y a aucune entrave à fournir les informations sur la fiducie (CC, art. 2020) ou sur les trusts étrangers (Code des impôts, art. 1649 AB) compte tenu de leur obligation de communiquer les informations aux registres pertinents (auxquels les autorités compétentes ont accès) et à l'obligation des IF et EPNDF d'identifier la clientèle et connaître la nature de la relation d'affaires.

Critère 25.5 - Les autorités compétentes ont accès aux registres des fiducies et des trusts (LPF, art. L167) qui contiennent les informations sur les bénéficiaires effectifs et la résidence du fiduciaire ou de l'administrateur du trust. Pour ce qui est des informations sur les actifs détenus ou gérés par les IF et les ENFPD, les normes générales sur l'accès par les autorités compétentes aux informations détenues par les assujettis s'appliquent (*cf.* critères 29.3, 27.3 et 28.4).

Critère 25.6 - La France a pris des mesures afin de pouvoir fournir une coopération internationale concernant les informations sur les fiducies et autres constructions juridiques, y compris sur les bénéficiaires effectifs, conformément aux R.37 et R.40 :

- a) Les autorités compétentes peuvent communiquer aux autorités compétentes des États membres de l'UE et aux autorités étrangères les informations contenues aux registres des fiducies et au registre des trusts étrangers (LPF,

art. L167, L114 et L114A; CMF, art. L561-29-1, L561-29, L561-27 et CPP, art. 694-3).

- b) L'accès par toutes les autorités compétentes aux registres des fiducies et des trusts permet d'assurer l'échange des informations disponibles au niveau national (LPF, art. L167) ;
- c) Les autorités compétentes peuvent utiliser leurs pouvoirs d'enquête pour échanger des informations sur les trusts.

Critère 25.7 - Les fiduciaires et les administrateurs de trusts, les sanctions proportionnées et dissuasives suivantes sont prévues en cas de non-respect de leurs obligations :

- le défaut de communication des informations prévues au critère 25.1 ou la communication d'information inexactes ou incomplètes aux IF et EPNFD sont punis d'un emprisonnement de six mois et d'une amende de EUR 7 500 (pour les personnes morales, le montant pouvant être quintuplé) et de peines complémentaires tel que la privation des droits de la personne physique et dissolution ou placement sous surveillance de la personne morale (CMF, art. L561-45-1 et L574-5) ;
- les manquements à l'enregistrement du contrat ou transmission de nouvelles informations entraînent la nullité du contrat pour les fiducies (CC, art. 2019) et pour les trusts une amende de EUR 20 000 (CGI, art. L1736 IV bis). Une pénalité de 80 % peut, en outre, être infligée en cas de défaut de déclaration des actifs du trust (CGI, art. L1729 0 A I c) ;
- L'absence ou défaut de réponse à une demande de rectification des informations aux registres des fiducies ou de trusts est noté au registre et peut être puni d'une amende de EUR 20 000 (LPF, art. L102AH et CGI, art. 1736 IV bis) ; et
- Lorsqu'un fiduciaire ne fait pas expressément mention du fait qu'il agit pour le compte d'une fiducie, il engage sa responsabilité en commettant une faute dans l'exercice de sa mission. Le fiduciaire est ainsi responsable de ses fautes sur son patrimoine propre (CC, art. 2026). Le bénéficiaire ou le tiers désigné en application de l'article 2017 peut demander en justice la nomination d'un fiduciaire provisoire ou solliciter le remplacement du fiduciaire (CC, art. 2027).

Critère 25.8 - Les autorités compétentes ont accès sans restriction et en temps opportun aux informations sur les trusts et les fiducies telles que prévues au critère 25.1 par le biais des registres des fiducies et des trusts tenus par la DGFIP qui enregistre les déclarations. Les fiduciaires et administrateurs de trusts sont tenues de maintenir à jour ces informations sous peine des sanctions énoncées au critère 25.7.

Pondération et conclusion

Il n'existe aucune obligation pour l'administrateur de construction juridique étranger de déclarer son statut aux IF/EPNFD ou d'obligation explicite pour le fiduciaire de détenir les informations élémentaires sur les autres prestataires de services de la fiducie.

La France est en grande partie conforme avec la R25.

Recommandation 26 – Réglementation et contrôle des IF

La France a été notée largement conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation. Les lacunes relevées concernaient l'effectivité des sanctions imposées, aspect qui ne sera pas considéré dans cette section du rapport, tel que prévu par la Méthodologie d'évaluation en vigueur.

Critère 26.1 - La France a désigné des autorités responsables de la réglementation et du contrôle du respect des exigences LBC/FT pour toutes les IF :

- a) ACPR: EC, EP, EME; SF; organismes d'assurance vie; courtiers en assurance; entreprises d'investissement; changeurs manuels (CMF, art. L612-1, L561-36, I, 1^o et art. L561-36-1).
- b) AMF: CIF; CIP; SGP ; dépositaires centraux (CMF, art. L561-36, I, 2^o).

Outre le pouvoir réglementaire général exercé par décret et par arrêté du Ministre de l'économie, l'ACPR et l'AMF disposent d'un pouvoir réglementaire propre. Celui-ci est exercé via des « instructions » pour l'ACPR (CMF, art. L612-24), et le « règlement général » (RG) pour l'AMF (CMF, art. L621-6).

Critère 26.2 -. Toutes les IF soumises aux Principes fondamentaux font l'objet d'un agrément, par la BCE (pour les EC, sur proposition de l'ACPR), par l'ACPR ou par l'AMF, y compris les organismes habilités à offrir des services de transfert de fonds ou de valeur. Les changeurs manuels doivent recevoir une autorisation de l'ACPR avant d'exercer leur activité (CMF, art. L524-3). Les autres IF font l'objet soit d'un agrément, soit d'un enregistrement auprès de l'autorité de contrôle responsable et/ou d'une immatriculation auprès de l'ORIAS. Par ailleurs, le droit français n'autorise pas l'établissement de banques fictives ou la poursuite de leurs activités.

Critère 26.3 - France a pris certaines mesures législatives afin d'empêcher les criminels ou leurs complices de détenir une participation significative ou de contrôle d'une IF ou d'y occuper un poste de direction :

Interdictions générales pour les personnes occupant un poste de direction

Pour les IF, sauf les dépositaires centraux, une condamnation pour un large éventail de crimes, y compris une condamnation étrangère équivalente, est incompatible avec l'exercice direct ou indirect, pour son propre compte ou le compte d'autrui, de fonctions de direction, d'administration, d'appartenance à un organe collégial de contrôle et d'exercice de professions ou d'activités financières (CMF, art. L500-1; Code des assurances, art. L322-2 ; Code de la sécurité sociale, art. L931-7-2 et L942-3 et Code de la mutualité, art. L114-21). L'absence de condamnations ne préjuge toutefois pas de l'appréciation de l'honorabilité d'un candidat par l'ACPR ou l'AMF (CMF, art. L500-1, VII).

IF contrôlées par l'ACPR

Personnes occupant un poste de direction – En plus de vérifier l'incompatibilité des dirigeants avec les interdictions générales énoncées ci-dessus, l'ACPR vérifie l'honorabilité des personnes occupant un poste de direction (Conseil de surveillance et du directoire; Conseil d'administration; Directeur général; Directeurs généraux délégués; autres personnes exerçant des fonctions équivalentes et autres personnes

qui assurent la direction effective tel que les dirigeants de succursales d'établissements étrangers) des EC (y compris ceux couverts par le mécanisme de supervision unique), des EI, des SF et des entreprises du secteur des assurances (CMF, art. L511-51 ; R511-16-3 ; L533-25 ; R533-17-1). Ces IF doivent être notifiées à l'ACPR tout changement au niveau de ces postes dans un délai de 15 jours suivant la nomination ou le renouvellement des mandats. L'ACPR peut s'opposer à la poursuite du mandat des dirigeants lorsqu'ils ne remplissent plus les conditions d'honorabilité et de probité (CMF, art. L612-23-1, V) ou les suspendre lorsque l'urgence le justifie (CMF, art. L612-33, III). Pour les changeurs manuels, les EP et les EME, les personnes visées par le contrôle de l'honorabilité et de la probité dépend de la forme juridique de l'IF mais ne couvre pas l'ensemble des postes de haute direction et se limite aux « dirigeants effectifs désignés ». Notamment, pour la structure légale de SAS, les diligences se limitent au Président et pour toutes les autres formes juridiques ne couvrent pas les responsables de fonctions clefs ou les membres du Conseil d'administration ou de surveillance (CMF, art. L522-6, L526-8, L526-12, L524-3, L523-4). Les changements de direction des CM, EP et EME doivent être déclarés à l'ACPR dans un délai de 5 jours suite à la nomination (arrêté du 10 septembre 2009, art. 3 ; arrêté du 29 octobre 2009, art. 9 ; arrêté du 2 mai 2013, art. 9).

Participation de contrôle et BE – Dans le cadre de la délivrance de l'agrément des EC, SF, EI, entreprises d'assurance, EP, EME et changeurs manuels ou lors de la déclaration obligatoire d'un changement, l'ACPR vérifie l'honorabilité et la probité des personnes physiques qui détiennent directement ou indirectement certains seuils, allant de 10% à 25% selon l'IF, du capital ou des droits de vote (arrêté 4 décembre 2014, art. 7 ; arrêté du 4 décembre 2017, art. 6 ; Code des assurances, art. R322-11-1 ; arrêté du 29 octobre 2009, art. 7, arrêté du 2 mai 2013, art. 7 ; CMF, art. D524-2). Ces contrôles sont aussi conduits préalablement à tout changement. Toutefois, ces contrôles visent uniquement les personnes détenant un contrôle ou ayant une « influence notable » par le biais de leur actionnariat ou droits de vote et ne couvrent pas les autres formes de contrôles, autre que par le contrôle du capital et des droits de vote, pouvant être exercées sur l'IF au sens de BE défini par le GAFI.

IF contrôlées par l'AMF

Personnes occupant un poste de direction – L'AMF vérifie l'honorabilité et la probité des dirigeants effectifs des SGP avant de délivrer l'agrément (CMF, art. L532-9, II, 4°) et lors de la désignation ultérieure de tout nouveau dirigeant effectif. Les dirigeants effectifs sont toutefois limitativement définis comme ceux désignés en tant que tels, c'est-à-dire au moins deux personnes désignées selon certains critères¹⁵⁶. Pour les CIF et CIP, les conseillers et les dirigeants dans le cas de personnes morales habilitées en tant que conseiller doivent répondre à des conditions d'honorabilité (CMF, art. L541-2 et L547-3). Pour les dépositaires centraux, l'AMF vérifie l'honorabilité et la probité des dirigeants (CMF, art. L441-1 ; Règlement EU n°909/2014, art. 16, 17 et 27 ; RG AMF, art. 560-3).

Participation de contrôle et BE – Au moment de l'agrément et suite aux modifications dans la répartition du capital des SGP, l'AMF apprécie la qualité des actionnaires mais

¹⁵⁶ Les dirigeants effectifs désignés doivent être au moins deux personnes dont l'un doit être le mandataire social habilité à représenter la société dans ses rapports avec les tiers et l'autre peut être le Président du Conseil d'administration ou toute personne spécialement habilitée par les organes sociaux collégiaux ou les statuts pour diriger et déterminer l'orientation de la société.

aucune vérification de l'honorabilité et la probité n'est faite (CMF, art. L532-9 et L532-9-1). Les dépositaires centraux doivent fournir des informations à l'AMF concernant l'aptitude des actionnaires en mesure d'exercer un contrôle sur son fonctionnement au moment de l'agrément et lors de tout changement (CMF, art. L441-1 ; Règlement EU n°909/2014, art. 27). Pour les CIF et les CIP, les actionnaires directes et indirects détenant une participation qualifiée doivent être identifiés, mais aucune vérification de l'honorabilité et de la probité des dirigeants ou des BE n'est prévue. Pour toutes ces IF, aucune mesure ne vise à contrôler l'honorabilité et de la probité des BE qui pourraient exercer une forme de contrôle autre que celles exercées par le biais de la détention du capital.

IF enregistrés à l'ORIAS

L'ORIAS peut vérifier l'honorabilité des intermédiaires en assurances, mais le moment de cette vérification n'est pas prévu par la législation (Code des assurances, art. R514-1 et I à III et V de l'art. L322-2).

Critère 26.4

- a) Les IF soumises aux *Principes fondamentaux* font l'objet d'un contrôle conforme ou largement conforme avec la majorité des *Principes fondamentaux*, y compris concernant la surveillance au niveau du groupe à des fins LBC/FT¹⁵⁷. Les quelques insuffisances ayant justifié une notation plus faible en 2012 concernaient les pouvoirs de l'ACPR dans le cadre (i) de l'évaluation de la gouvernance et en particulier de l'honorabilité et la qualification des dirigeants des établissements bancaires et d'assurance et (ii) de l'appréciation d'acquisitions majoritaires par des établissements de crédit. Ces deux points ont été corrigés comme relevé dans des publications subséquentes du FMI¹⁵⁸.
- b) S'agissant des groupes financiers, l'ACPR et l'AMF sont tenues de veiller à ce que les entités assujetties placées sous leur supervision respective et qui font partie d'un groupe déploient un dispositif de LBC/FT dans toutes les entités du groupe (y compris les implantations à l'étranger et les filiales françaises) (CMF, art. L561-32, L561-33 et L561-4-1).
- c) Toutes les autres IF, y compris les prestataires de services de transfert de fonds ou de valeurs et les changeurs manuels, sont soumises aux contrôles du respect des obligations LBC/FT de l'ACPR ou l'AMF.

¹⁵⁷ Dans le cadre des évaluations conduites par le FMI en 2012, la France a été notée conforme ou largement conforme à tous les Principes du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (BCBS) et les Principes de l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA), sauf pour deux aspects estimés « matériellement non-conforme » aux Principes du BCSB et deux « partiellement conforme » aux Principes de l'AICA (voir Rapports du FMI publiés le 1 juillet 2013 : « Detailed Assessment of Observance of Basel Core Principles for Effective Banking Supervision », « Detailed Assessment of Observance of Insurance Core Principles » et « Detailed Assessment of Observance of IOSCO Objectives and Principles of Securities Regulation »).

¹⁵⁸ Cf.: FMI, « [Staff Report for the Article IV Consultation](#) » (June 2014), Country Report no 14/182; FMI, « [France – Financial System Stability Assessment](#) » (juillet 2019), Country report no 19/241; FMI, « [France – Technical Note – Select Topics in Financial Supervision and Oversight](#) » (octobre 2019), Country report no 19/325.

Critère 26.5 - Une disposition légale formalise l'obligation des autorités de contrôle du secteur financier d'exercer leur mission de surveillance en matière de LBC/FT selon une approche fondée sur les risques (CMF, art. L561-36).

Pour les IF du secteur bancaire et de l'assurance-vie, l'intensité des contrôles sur pièces et sur place exercés par l'ACPR en matière de LBC/FT, y compris dans une certaine mesure la fréquence et l'étendue, sont déterminés sur la base:

- a) D'une évaluation des risques inhérents (la nature des produits et/ou services offerts, les caractéristiques des clients, les canaux de distribution et les pays et zones géographiques) et du dispositif de gestion des risques BC/FT de l'IF concernée, via divers outils (questionnaire annuel, rapport annuel sur le contrôle interne du dispositif LBC/FT, etc.), dont il résulte une note de profil de risque globale;
- b) Des risques BC/FT présents dans le pays, tels qu'identifiés dans l'ANR, pris en compte dans l'ASR et qui, complétés des informations reçues de TRACFIN, orientent les priorités de contrôle en matière de LBC/FT, identifiées chaque année.
- c) Des caractéristiques de l'IF, notamment leur appartenance à un groupe et, pour certaines d'entre-elles, la taille ou le bilan des IF.

Les courtiers en assurances ne font pas l'objet d'une notation de risque BC/FT individuelle, mais sont néanmoins répartis en deux niveaux de risque, déterminés dans le cadre de l'ASR de l'ACPR et sur lequel se base les activités de supervision. Un contrôle spécifique de l'ACPR peut être déclenché dès lors que des faits particulièrement marquants sont portés à la connaissance de l'ACPR notamment des signalements de TRACFIN ou d'autres autorités, sans toutefois que cette approche, ni l'impact des éléments précités sur la fréquence et l'étendue des contrôles exercés, soient formalisés.

Pour les SGP et CIF, la formalisation d'une politique de supervision qui précise, en fonction du profil de risque, la nature des actions de supervision à conduire et leur délai, est réalisée.

Critère 26.6 - Une disposition légale formalise l'obligation des autorités de contrôle compétentes pour les IF de réexaminer leur profil de risque périodiquement ou lorsque des changements majeurs interviennent dans leur gestion ou activités (CMF, art. L561-36, IV).

Pour les IF du secteur bancaire et de l'assurance-vie (sauf les intermédiaires en assurances), la méthodologie de supervision de l'ACPR prévoit l'actualisation du profil de risque selon une échelle de classification d'intensité de la supervision, c'est-à-dire une fois tous les deux ans pour les IF sous un niveau allégé de supervision et chaque année pour les autres. La méthodologie prévoit aussi l'actualisation des profils dès que des faits particulièrement marquants sont portés à la connaissance de l'ACPR (signalement de TRACFIN, conclusions d'un contrôle sur place, modification significative des activités de l'IF, etc.).

Pour les intermédiaires d'assurance, la classification en deux catégories de risques résulte d'une actualisation des activités effectuées au moins une fois par an dans le cadre du renouvellement de l'inscription à l'ORIAS (CMF, art. L546-1, I). Un contrôle spécifique de l'ACPR peut être déclenché dès lors que des faits particulièrement marquants sont portés à la connaissance de l'ACPR notamment des signalements de

TRACFIN ou par d'autres autorités dans le cadre de contrôle sur place au titre des pratiques commerciales.

Pour les IF sous le contrôle de l'AMF, la politique de supervision formalisée prévoit bien une notation annuelle et une actualisation du profil de risque si des faits marquants et de nature à affecter ce profil de risque sont portés à la connaissance de l'AMF. Il s'agit notamment des signalements de TRACFIN, des conclusions d'un contrôle sur place, du lancement de nouvelles activités et des résultats du contrôle sur pièces.

Pondération et conclusion

Les mesures de contrôle de l'honorabilité et de la probité des dirigeants ne couvrent pas l'ensemble des postes de direction pertinents et le contrôle ne vise pas les BE autres que ceux qui exercent un contrôle par le biais de leur détention de capital ou de droits de vote.

La France est en grande partie conforme avec la R.26.

Recommandation 27 – Pouvoirs des autorités de contrôle

La France a été notée largement conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation. Les lacunes relevées concernaient l'effectivité, aspect qui ne sera pas considéré dans cette section du rapport, tel que prévu par la Méthodologie d'évaluation en vigueur.

Critère 27.1 - L'ACPR et l'AMF ont la responsabilité de contrôler et de s'assurer du respect par les IF de leurs obligations en matière de LBC/FT et de gel des avoirs (ACPR : CMF, art. L561-36 I, 1^o et L561-36-1; AMF: CMF, art. L561-36, I, 2^o). Le CMF reconnaît également des pouvoirs spécifiques en matière de LBC/FT, par exemple celui pour l'ACPR de prendre des sanctions administratives spécifiques, selon la catégorie d'IF concernée (art. L561-36-1, IV, V et VI).

Critère 27.2 - L'ACPR et l'AMF disposent du pouvoir de procéder à des inspections des IF (CMF, art. L561-36-1). Ceux-ci se fondent sur leur pouvoir de contrôle général de procéder à des inspections des entités assujetties (ACPR: renvoi à la section 5 du ch. II du titre Ier du livre VI du CMF ; AMF : renvoi *au ch. I du titre II du livre VI du CMF* (notamment art. L621-9, I).

Critère 27.3- L'ACPR et l'AMF sont autorisées à exiger la production de toutes informations ou documents pouvant être utiles à l'exercice de leur pouvoir de contrôle en matière LBC/FT (CMF, art. L612-24 pour l'ACPR et L621-8-4 ou L621-10 pour l'AMF).

Critère 27.4 - L'ACPR et l'AMF ont le pouvoir d'imposer des sanctions tel que décrit sous l'analyse de la R.35 en cas de non-respect des obligations LBC/FT. Cela inclut un large éventail de sanctions, à la fois disciplinaires (avertissement, blâme, démission d'office) et pécuniaires. Par exemple, l'ACPR peut limiter ou suspendre l'exercice d'une activité ou procéder au retrait total ou partiel d'agrément. (cf. R.35 pour plus de détails).

Pondération et conclusion

Tous les critères sont remplis.

La France est conforme avec la R. 27.

Recommandation 28 – Réglementation et contrôle des entreprises et professions non financières désignées

La France a été notée non-conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation. Le rapport soulignait l'absence de réglementation et de contrôle pour les NM3P, des lacunes au niveau de la portée de certaines mesures dans les OM et la nouveauté du dispositif LBC/FT pour plusieurs EPNFD qui ne permettaient pas d'évaluer son efficacité. Depuis, les nouvelles exigences du GAFI renforcent l'approche par les risques pour la réglementation et le contrôle. La France a plusieurs fois révisé sa législation.

Critère 28.1 - Les jeux d'argent et de hasard sont prohibés en France (CSI, art. L324-1 et L324-2). Toutefois, il existe des dérogations pour les casinos, les casinos à bord de navires (CSI, art. L321-1 et L321-3), les jeux en ligne (Loi no 2010-476, art. 11 et 12) et, pour une période expérimentale (2018-2022), les clubs de jeux (Loi 2017-257, art. 34).

- a) Le Ministère de l'Intérieur accorde les autorisations d'exploitation aux casinos et clubs de jeux suite à une enquête effectuée par le Service central des courses et jeux (SCCJ) et présentée à la Commission consultative des établissements de jeux (CCJCC) (casinos : CSI, art. L321-2; casinos à bord des navires : L321-3; clubs de jeux : décret n° 2017-913, art. 9). Les opérateurs de jeux en ligne (p.ex. Poker) sont agréés par l'ANJ (Loi no 2010-476). En Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, les autorités locales sont en charge d'accorder les autorisations (CSI, art. L344-3, L344-4, L345-3, L345-4). Pour ces deux territoires d'OM, les opérateurs de jeux en ligne ne sont pas autorisés.
- b) Les autorités ont pris des mesures législatives nécessaires pour empêcher les criminels ou leurs complices de détenir ou de devenir les bénéficiaires effectifs d'une participation significative ou de contrôle d'un casino, d'y occuper un poste de direction ou d'en être l'exploitant (CSI, art. L323-3 et R323-3 et arrêté du 14 mai 2007 modifié, art. 12, 14 et 15). De plus, toute évolution de la répartition du capital social ou du contrôle doit être soumise à l'autorisation préalable du Ministre de l'intérieur qui peut réaliser des enquêtes, vérifier des informations auprès de la CRF et recourir à la coopération internationale (CSI, art. L323-3). Par décision motivée, le Ministère de l'intérieur peut refuser de délivrer l'autorisation d'investissement (CSI, art. R323-3). En Polynésie française, les conditions d'octroi de l'autorisation sont les mêmes qu'en métropole (CSI, art. L344-1). En Nouvelle-Calédonie, les conditions d'octroi sont définies par délibération du congrès et n'implique pas explicitement le contrôle de l'honorabilité et de la probité.
- c) Pour les opérateurs de jeux en ligne, l'ANJ peut refuser l'agrément si le demandeur, ou dans le cas d'une personne morale, les dirigeants ou les mandataires sociaux, ont fait l'objet de certaines catégories de condamnation pénale (Loi no 2010-476, art. 21). Ces mesures s'étendent aux personnes contrôlant directement ou indirectement plus de 5% du capital ou des droits de vote sans toutefois considérer les autres formes de contrôle de dernier lieu (loi n° 2010-476 du 12 mai 2010, art. 15).

Le SCCJ est chargé du contrôle du respect par les casinos et les clubs de jeux des obligations LBC/FT (CMF, art. R561-39), y compris en Nouvelle-Calédonie. Il n'y a

aucun casino en Polynésie française. L'ANJ est responsable de celui des opérateurs de jeux en ligne (CMF, art. R561-39).

Critère 28.2 - Les autorités et/ou organismes d'autorégulation désignés suivants sont responsables de la surveillance et du respect de la conformité des obligations LBC/FT par les EPNFD:

- Les agents immobiliers et les sociétés de domiciliation sont soumis au contrôle et à la surveillance du DGCCRF (CMF, art. L561-36 et CMF, art. R561-40);
- Les NM3P sont soumis au contrôle et à la surveillance de la DGCCRF ou de la DGDDI selon le type d'activités;
- Les commissaires aux comptes sont soumis au contrôle et à la surveillance du H3C ;
- Les administrateurs et mandataires judiciaires sont soumis au contrôle et à la surveillance de la CNAJMJ;
- Les experts-comptables, notaires, avocats, huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires sont soumis au contrôle et à la surveillance de leur organisme professionnel d'autorégulation respectif ou d'une autorité indépendante (CMF, art. L561-36 et autres ordonnances de désignation sectorielles) (cf. tableau 1.3 – Chapitre 1)

En Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, les Directions générales des affaires économiques des gouvernements locaux sont en charge de la supervision des agents immobiliers, des sociétés de domiciliation et des NM3P. En Nouvelle-Calédonie, les mandataires-liquidateurs sont placés sous la surveillance du Ministère public et en Polynésie française les administrateurs et mandataires judiciaires sous la surveillance de la CNAJMJ. Les Parquets généraux assurent la supervision des huissiers de justice et des commissaires de justice. Les notaires, les experts-comptables et les avocats sont soumis aux autorités d'autorégulation ordinale indépendante.

Critère 28.3 - Toutes les catégories d'EPNFD sont soumises à des dispositifs de surveillance LBC/FT (cf. critère 28.2).

Critère 28.4

- a) Les autorités de contrôles et organismes d'autorégulation désignés disposent des pouvoirs nécessaires pour remplir leurs fonctions, y compris des pouvoirs de contrôle de la conformité LBC/FT (disposition générale : CMF, art. L561-36). Dispositions spécifiques: pour la DGCCRF (CMF, art. L561-36-2 et C.comm., Livre IV, Titre V) ; l'Ordre des experts-comptables (Ord. 45-2138, art. 1 et décret 2012-432, art. 171) ; la Chambre des notaires (Ord. 45-2590, art. 4 et décret 74-737, art. 11) ; les Conseils de l'ordre du barreau/des avocats (Loi 71-1130, art. 17 et décret 2010-9, art. 155) ; les Chambres des huissiers de justice (Décret n°56-222, art. 94-2 et 91-11) ; le Conseil national des administrateurs et mandataires judiciaires (C.comm., art. R811-40, R811-42 et R814-42) ; la Chambre de discipline des commissaires-priseurs judiciaires (Ord. 45-2593, art. 8) ; le Haut conseil du commissariat aux comptes (C.comm., art. L821-12).

- b) *Accès au statut de professionnel agréé* - Toutes les EPNFD, sauf les NM3P, sont soumises à des conditions d'accès à la profession, de nomination ou d'agrément qui impliquent ne pas avoir été condamné pénalement ou de pas avoir été l'auteur de faits contraires à l'honorabilité et la probité.

Personnes occupant un poste de direction, personnes détenant une participation significative ou de contrôle, bénéficiaires effectifs - Concernant les sociétés de domiciliation, une attestation d'honorabilité des dirigeants, actionnaires et associés détenant au moins 25% des parts sociales doit être jointe à la demande d'agrément. Concernant les sociétés d'administrateurs et mandataires judiciaires, une copie partielle du casier judiciaire des membres des organes de gestion, de direction, d'administration ou de surveillance, qui ne sont pas eux-mêmes administrateur ou mandataires judiciaires, doit être jointe à la demande d'inscription. Concernant les sociétés d'expertise comptable et les associations de gestion et de comptabilité, outre l'obligation pour les représentants légaux de détenir le titre d'expert-comptable, les sociétés d'expertise comptable ne peuvent être inscrites au tableau de l'ordre si un de ses dirigeants ou bénéficiaires effectifs a été condamné à une peine en matière criminelle ou correctionnelle (ordonnance n°2020-115, art. 16). Concernant les commissaires aux comptes, il est requis que les dirigeants et les BE détenant la majorité des droits de vote soient des personnes qualifiées de la profession. Cependant aucun contrôle n'est exercé sur les BE détenant une minorité des droits de vote. Concernant les avocats, le contrôle d'honorabilité des BE non qualifiés ne s'applique pas aux nouvelles formes de sociétés d'avocats (SEL, SELAS, SARL) où il est seulement requis qu'une part majoritaire soit détenue par des personnes qualifiées. Concernant les agents immobiliers, les personnes physiques ou morales doivent obtenir une carte professionnelle qui ne peut être délivrée qu'aux personnes qui ne sont pas frappées d'une interdiction d'exercice et qui n'ont pas été condamnées à une peine incompatible avec l'exercice de la profession (loi n° 70-9 du 2 janvier 1970, art. 9 et 10). Cependant, aucun contrôle n'est fait sur les BE de personnes morales. Pour les sociétés de domiciliation et les agents immobiliers en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, le contrôle de l'honorabilité est exercé par les chambres de commerce et d'industrie locale sur le représentant légal et les personnes détenant au moins 25% du capital de la société. Aucune mesure ne vise les BE.

- c) Les autorités compétentes et organismes d'autorégulation désignés disposent d'un pouvoir de sanction en cas de non-respect des obligations LBC/FT par les entités ou professionnels sous leur contrôle (CMF, art. L561-36). (cf. R.35 pour plus de détails). Les agents immobiliers et les sociétés de domiciliation en Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie ne font pas l'objet d'un contrôle LBC/FT par les autorités locales.

Critère 28.5 -

- a) L'art. L561-36 du CMF formalise l'application de manière générale de l'approche par les risques par l'ensemble des autorités de contrôle. Les autorités de contrôle doivent avoir une bonne compréhension des risques de BC/FT et appliquer celle-ci pour déterminer la fréquence et l'intensité des contrôles sur pièces et sur place. Bien que les ASR mises en place par tous les secteurs et les questionnaires envoyés à certains professionnels pour

déterminer leur profil de risque aident dans une certaine mesure à prendre en compte les risques afin de déterminer la fréquence et l'intensité des contrôles, cette obligation législative d'approche par les risques récemment introduite n'a pas encore été complètement internalisée dans la méthodologie de toutes les autorités compétentes.

Notamment, l'approche par les risques n'a pas été formalisée de manière complète pour les notaires, les huissiers de justice et les commissaires-priseurs qui font tous l'objet d'un contrôle annuel qui ne varie pas en fonction des risques identifiés, mis à part dans certains cas en ce qui concerne le choix des dossiers clients à contrôler. Les commissaires aux comptes sont contrôlés en fonction d'une analyse des risques (C.comm., art. R821-71). Cependant, il n'est pas clair dans quelle mesure cette analyse du risque tient compte de la fréquence, de l'étendue des contrôles et de la compréhension des risques des professionnels assujettis. La surveillance des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires n'est pas axée sur les risques. Chaque professionnel est soumis à un contrôle complet et est contrôlé sur l'ensemble de ses obligations LBC/FT. Cependant, des inspections peuvent être effectuées au regard des risques en cas de manquement avéré ou suspecté.

Les agents immobiliers et les sociétés de domiciliation en Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie ne font pas l'objet d'un contrôle LBC/FT par les autorités locales.

- b) Les autorités de contrôle doivent tenir compte notamment du profil de risque des professionnels relevant de leur compétence et des risques de BC/FT (CMF, art. L561-36). Les autorités de contrôle doivent également examiner l'évaluation des risques prévue à l'art. L561-4-1 (*cf.* critères 1.9 et 26.4), ainsi que l'adéquation et la mise en œuvre, selon une approche par les risques, des politiques, procédures internes et mesures de contrôle interne par les professionnels relevant de leur compétence. Toutefois, cette obligation n'a pas été intégrée dans la méthodologie de contrôle de toutes les autorités compétentes (*cf.* C.28.5 a)).

Pondération et conclusion

La France a développé un cadre légal solide pour la supervision des EPNFD. Cependant des lacunes persistent en ce qui concerne la formalisation de l'approche par les risques par certaines autorités de contrôle et le contrôle de l'honorabilité et de la probité des BE pour certaines EPNFD, pendant la procédure d'autorisation ou d'agrément.

La France est en grande partie conforme avec la R.28.

Recommandation 29 – Cellules de renseignements financiers

La France a été notée largement conforme à la Recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation. La principale lacune constatée était liée à l'efficacité.

Critère 29.1 -

Le service TRACFIN (traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins) est l'autorité à compétence nationale chargée du recueil, de l'analyse, de l'enrichissement et de l'exploitation des DOS transmises par les entités assujetties et d'autres informations, dans le cadre de la LBC/FT (CMF, art. L561-23). TRACFIN dissémine les résultats de ses analyses aux diverses autorités compétentes (justice, douanes, administration fiscale, autorités de contrôle, etc.) (CMF, art. L561-28, L561-30-1, L561-30-2 et L561-31).

Critère 29.2 - TRACFIN fait fonction d'agence centrale pour la réception des communications émises par les entités déclarantes. La CRF reçoit :

- a) les déclarations de soupçons des entités assujetties (CMF, art. L561-15);
- b) des communications systématiques d'information (COSI), pour toute opération unitaire dépassant EUR 1 000 ou ensemble d'opérations dépassant EUR 2 000 sur un mois (CMF, art. L561-15-1), concernant les opérations de transmission de fonds effectuées à partir d'un versement en espèces ou en monnaie électronique, ainsi que les dépôts/retraits d'espèces effectués sur un compte de dépôt ou de paiement supérieurs à EUR 10 000 ou l'équivalent en devises (CMF, art. R561-31-1 et R561-31-2 et R561-31-3).

Critère 29.3 -

- a) TRACFIN peut obtenir et utiliser des informations supplémentaires auprès des entités assujetties. Ce pouvoir concerne tous documents, informations ou données conservés, qui doivent être communiqués dans les délais fixés par TRACFIN, afin de reconstituer l'ensemble des opérations liées à une opération ayant fait l'objet d'une déclaration de soupçon, des COSI et d'informations reçues des autorités compétentes ou des CRF étrangères (CMF, art. L561-25 ; L561-15-1).
- b) TRACFIN peut recevoir et obtenir suite à sa demande de toutes personnes chargée d'une mission de service public (administrations de l'Etat, collectivités territoriales, établissements publics, etc), toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission (CMF, art. L561-27). TRACFIN dispose d'un droit d'accès à des informations financières (accès direct aux fichiers utilisés par les services en charge de l'établissement de l'assiette, du contrôle et du recouvrement des impôts), administratives et d'informations des autorités de poursuite pénale (accès direct aux fichiers de police et de gendarmerie).

Critère 29.4 -

- a) TRACFIN conduit des analyses opérationnelles des informations reçues et collectées afin de les enrichir, de les exploiter pour établir l'origine ou la destination des sommes ou la nature des opérations ayant fait l'objet d'une déclaration ou d'une information reçue (CMF, art. 561-23). Si la loi ne contient pas de référence explicite au but d'établir les liens avec produits de crime, BC, FT, délits sous-jacentes, cela correspond aux missions et compétences dévolues à la CRF.
- b) La loi ne fait pas de référence à l'analyse stratégique. Toutefois, une Cellule de l'Analyse Stratégique (CAS) a été mise en place en 2013 et a pour principale

mission d'identifier les tendances et les schémas – existants et émergents – en matière de BC/FT. Depuis 2014, la CAS a produit de nombreuses analyses, notamment un rapport annuel intitulé « Tendances et analyses des risques » dans lequel TRACFIN formalise son analyse stratégique et présente des cas typologiques caractéristiques des risques identifiés.

Critère 29.5 - TRACFIN est en mesure de disséminer spontanément à l'autorité judiciaire et aux services de police judiciaire les informations dont il dispose et qui sont susceptibles d'être utiles à l'exercice de leurs missions. TRACFIN peut aussi transmettre des informations dont il dispose et qui sont susceptibles d'être utiles à l'accomplissement des missions d'autres administrations nationales compétentes en matière de LBC/FT (CMF, art. L561-31). TRACFIN répond également aux demandes de l'autorité judiciaire et des services de police judiciaire qui lui adressent des réquisitions judiciaires (CPP, art. 60-1, 77-1-1 et 99-3). Toutefois, la loi ne contient pas de références aux exigences d'utiliser des canaux dédiés, sécurisés et protégés.

Critère 29.6 -

- a) De manière générale, la divulgation de toutes les informations détenues par TRACFIN est interdite (CMF, art. L561-30, al. 2). Les informations recueillies par TRACFIN sont intégrées dans une base de données sécurisée, cloisonnée et exploitée via un outil informatique propriétaire sécurisé « STARTRAC », auquel n'ont accès que les agents du service par l'intermédiaire d'un poste de travail individuel dédié, sans connexion avec un réseau extérieur. Les informations opérationnelles traitées par TRACFIN ne sortent pas de ce réseau. L'ensemble des agents de TRACFIN a également accès à une messagerie interne sécurisée à partir de ce poste de travail. Les échanges avec l'extérieur du service ont lieu à partir d'un second poste de travail individuel et d'une autre messagerie.
- b) Les agents affectés au TRACFIN doivent être habilités conformément à la réglementation en vigueur relative à la protection des secrets de la défense nationale (CMF, art. D561-35). De plus, au moment de leur entrée en fonctions ils doivent prendre connaissance des règles internes de sécurité et en attester par écrit. Les règles de sécurité et de confidentialité des informations sont définies et détaillées dans un document interne de la CRF.
- c) Les locaux de la CRF sont situés dans un bâtiment abritant d'autres administrations de l'État, avec un accès sécurisé, contrôlé par des agents de sécurité et conditionné à la possession d'une carte magnétique personnelle. En outre, les étages occupés par TRACFIN bénéficient de la protection juridique de « zone protégée » et d'un second système d'accès sécurisé.

Critère 29.7 -

- a) TRACFIN fonctionne d'une manière indépendante dans la prise des décisions. La décision de disséminer le résultat des analyses conduites par TRACFIN à d'autres administrations et autorités compétentes nationales est laissée à la seule appréciation de TRACFIN, qui « peut transmettre » ou « est autorisé à transmettre » des informations aux autres autorités (CMF, art. L561-31). TRACFIN est dirigé par un directeur et un adjoint au directeur, assistés par un conseiller juridique, magistrat de l'ordre judiciaire en position de

détachement. Le directeur a rang de directeur d'administration centrale (CMF, art. D561-34). Toutefois, le mécanisme de nomination du directeur ainsi que la cessation de ses fonctions du fait de son statut de « directeur d'administration centrale » étant nommé par décret du Président de la République sur la base d'une décision du gouvernement (donc par un organe d'expression politique), l'absence de règles régissant sa durée ainsi que sa substitution (sa nomination aux termes de l'art. 25 al. 3 de la loi 84-16 « est essentiellement révocable ») ne garantissent pas cette autonomie opérationnelle.

- b) TRACFIN est en mesure d'échanger librement des informations avec ses homologues étrangers et n'est pas contraint, pour ce faire, d'avoir conclu un accord de coopération internationale préalable avec eux. Il est toutefois libre de formaliser ce type d'accords afin notamment de pouvoir collaborer avec les cellules de renseignement financier homologues qui ont besoin d'un tel accord, sous réserve que des garanties en matière de protection de la confidentialité des informations soient apportées. La décision de disséminer ou non une information à une CRF étrangère est également laissée à l'appréciation de TRACFIN. De plus, la CRF collabore et a conclu plusieurs accords avec d'autres autorités nationales en toute indépendance.
- c) TRACFIN est rattaché au Ministre chargé de l'économie et au Ministre chargé du budget (CMF, art. D561-33) mais il exerce des attributions distinctes de celles du Ministère.
- d) TRACFIN est en mesure d'obtenir les ressources humaines et budgétaires nécessaire à l'exercice de ses fonctions. Les ressources budgétaires lui sont allouées chaque année par le Secrétariat général des Ministères économiques et financiers. Les agents de TRACFIN, y compris les chefs de Département, membres de son comité de direction, sont recrutés directement par les directeur et adjoint au directeur de la CRF.

Critère 29. - La France est membre fondateur du groupe Egmont.

Pondération et conclusion

L'utilisation des canaux dédiés, sécurisés et protégés pour la dissémination au niveau domestique ainsi que la conduite de l'analyse stratégique ne sont pas encadrées par la loi. En outre, le mécanisme de nomination du directeur du TRACFIN ne garantit pas son indépendance opérationnelle.

La France est en grande partie conforme avec la R.29.

Recommandation 30 – Responsabilités des autorités de poursuites pénales et des autorités chargées des enquêtes

La France a été notée largement conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation. Les principales défaillances étaient liées à des questions d'efficacité.

Critère 30.1 - La France dispose d'un large éventail d'autorités chargées d'enquêter sur les infractions de BC, FT et les infractions sous-jacentes. Le Ministère de l'Intérieur, en tant qu'autorité dirigeant la police et la gendarmerie, est responsable des enquêtes de BC et infractions sous-jacentes – ainsi que les services du Ministère de l'action et des comptes publics (par ex. le service douanier et fiscal (SEJF)) (CPP, art. 28-1, 28-2). Les enquêtes relevant de la criminalité organisée et de grande ampleur (dimension internationale) sont confiées à des Offices disposant d'une compétence spécifique (cf. tableau ci-dessous). Les enquêtes portant sur les infractions sous-jacentes sont confiées à des offices spécialisés¹⁵⁹. Ces offices peuvent être co-saisis avec des services experts spécialisés en matière de BC (notamment l'OCRGDF et le SEJF).

Offices centraux spécialisés	Compétence
Office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF)	Escroqueries transnationales et fraudes communautaires, BC/FT et « biens mal acquis ».
Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI)	Infractions relevant du droit pénal des affaires, fraude fiscale complexe, atteintes à la probité et aux règles sur le financement de la vie politique et du blanchiment de toutes ces infractions

La compétence nationale appartient au Parquet National Financier (PNF) (CPP, art. 705-16) en matière d'enquêtes et de poursuites de blanchiment de certains délits¹⁶⁰. Celle-ci est concurrente de celle des Juridictions interrégionales spécialisées (JIRS), des pôles économiques et financiers et des parquets de droit commun (CPP, art. 706-75).

En matière de LFT, le Parquet National Antiterroriste (PNAT)¹⁶¹ et les juges d'instruction antiterroristes du Tribunal Judiciaire de Paris sont responsables des

¹⁵⁹ Notamment : l'office anti-stupéfiant (l'OFAST), l'office central pour la répression de la traite des êtres humains (OCRTEH), l'office central de lutte contre le trafic des biens culturels (OCBC), l'office central de lutte contre le crime organisé (OCLCO), l'office central pour la répression des violences aux personnes (OCRVP), l'office central de lutte contre la délinquance itinérante (OCLDI), et l'office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI).

¹⁶⁰ Le PRF peut donc poursuivre des infractions de blanchiment des délits suivants :

- atteintes à la probité (concession, corruption et trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique, prise illégale d'intérêts, pantouflage, favoritisme, détournement de fonds publics), corruption et trafic d'influence commis par les particuliers, corruption constituant une entrave à l'exercice de la justice, corruption privée, corruption en matière de paris sportifs, et ce, lorsque ces procédures apparaissent d'une grande complexité;
- obtentions illicites de suffrage en matière électorale lorsque les procédures apparaissent d'une grande complexité ;
- escroqueries à la taxe sur la valeur ajoutée lorsqu'elles apparaissent d'une grande complexité ;
- faits de corruption et de trafic d'influence d'agents publics étrangers ;
- fraude fiscale complexe et fraude fiscale commise en bande organisée

¹⁶¹ Le PNAT - créé par la loi n°2019-222 - est dirigé par le procureur de la République antiterroriste succède à la section antiterroriste du Parquet de Paris.

poursuites de cas FT (CPP, art. 706-17). Pour les dossiers FT plus complexes, les magistrats du pôle économique et financier du Tribunal Judiciaire de Paris peuvent être co-saisis (CPP, art. 704). La Police nationale dispose de trois services d'enquête spécialisés : la sous-direction anti-terroriste (SDAT), la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), et la section anti-terroriste de la brigade criminelle de la préfecture de police de Paris (SAT-PP). De plus, l'OCRGDF dispose d'une unité dédiée à la LFT. Le SEJF est également compétent en matière de blanchiment en lien avec une entreprise terroriste (CPP, art. 421-1 6°) et de financement d'entreprise terroriste (CPP, art. 421-2).

Critère 30.2 - Les enquêteurs qui mènent des investigations sur l'infraction sous-jacente sont autorisés à mener une enquête financière parallèle. Ils sont autorisés à poursuivre l'enquête sur le BC et peuvent aussi transmettre l'affaire ou être co-saisis avec une autre entité qui assurera le suivi de ces enquêtes. En matière de FT, les enquêteurs en charge du terrorisme sont autorisés à poursuivre l'enquête sur le FT, ils peuvent aussi travailler en co-saisine avec des services experts en matière de financement, OCRGDF et SEJF (CPP, art. 28.1).

Critère 30.3 - Les autorités de poursuite disposent du pouvoir d'identifier, de dépister et de déclencher les procédures de saisie de biens susceptibles d'être le produit du crime dans leur qualité d'Officiers de police Judiciaire (CPP, art. 18). Les enquêteurs de la police, gendarmerie et douane peuvent accéder à des fichiers d'identification, notamment, le fichier national des comptes bancaires (FICOBA), la base nationale des données patrimoniales (BNDP), le registre du commerce et des sociétés (RCS) et aussi le registre national des fiducies et le registre public des trusts. Pour les dossiers plus complexes et/ou à dimension internationale, les enquêteurs disposent de service spécialisés dans l'identification des avoirs criminels (à compétence internationale aussi) – p.ex. la plate-forme d'identification des avoirs criminels (PIAC) (CP, art. 131-21 al. 6) (cf. critère 4.2).

Critère 30.4 - En plus des autorités compétentes pour la conduite des enquêtes financières sur les infractions sous-jacentes décrites au critère 30.1, un certain nombre d'autorités ont également compétence pour conduire des enquêtes financières, notamment :

- Les agents de la direction générale des finances publiques (DGFIP) peuvent (sur la base d'une transmission de TRACFIN le cas échéant) enquêter administrativement sur des faits susceptibles de relever du blanchiment de fraude fiscale, lorsque ceux-ci sont découverts dans le cadre d'un contrôle fiscal (LPF, art. L10 et s.) et les dénoncer au procureur de la République (CPP, art. 40).
- Les agents de la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières sont habilités à rechercher, dans le cadre d'enquêtes administratives, trois catégories d'infractions douanières : le manquement à l'obligation déclarative des transferts physiques de capitaux (CD, art. 465), le délit de blanchiment douanier (CD, art. 415) et le manquement à la réglementation des relations financières avec l'étranger (CD, art. 459).

Critère 30.5- La Brigade Nationale de Lutte contre la Corruption et la Criminalité Financière (BNLCCF)¹⁶² est l'autorité compétente pour les infractions à la législation sur les sociétés, le financement de la vie politique, les délits boursiers et les atteintes à la probité (corruption nationale et internationale, trafic d'influence national et international, favoritisme, détournement de fonds publics) et traite également du blanchiment du produit de ces infractions. Elle est composée d'officiers de police judiciaire (OPJ) et d'agents de police judiciaire (APJ) habilités à identifier, dépister et saisir les biens et pouvant accéder aux nombreux fichiers et registres (cf. critère 30.3).

Pondération et conclusion

Tous les critères sont remplis.

La France est conforme avec la R.30.

Recommandation 31 –Pouvoirs des autorités de poursuites pénales et des autorités chargées des enquêtes

La France a été notée conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3ème cycle d'évaluation. Les exigences de la R.31 ont été considérablement mises à jour depuis la dernière évaluation.

Critère 31.1

Les autorités compétentes disposent de pouvoirs adéquats pour accéder à tous les documents et informations nécessaires aux poursuites pénales (pour les enquêtes sur le BC, FT et infractions sous-jacentes associées). Elles disposent notamment du pouvoir d'appliquer les mesures coercitives suivantes :

- a) la production des documents détenus par les IF, EPNFD et d'autres personnes physiques ou morales (pouvoir général de réquisition des enquêteurs et magistrats: CPP, art. 60-1, 60-2 et 77-1-1, 81, 99-3, 151 et 152) ; agents des douanes : CD, art. 64 A, 64 B et 65);
- b) la fouille de personnes et locaux (CPP, art. 54, al. 2 et 3, 63-7, 75 et 92, 76 et s. et 94 et s. et CD, art. 60 a 63 bis, 63 ter, 64, 66, 67) ;
- c) le recueil des témoignages (CPP, art. 28-1, 61, 78, 101, 109, 326, et 439) ;
- d) la saisie et l'obtention de preuves: (CPP, art. 97 et s.) consignation et saisie de marchandises (CD, art. 322 bis, 323 al. 2, et 414) et consignation des sommes découvertes lors d'un manquement déclaratif à l'obligation de déclarer (CMF, art. L152-4, II).

Critère 31.2 - Sur autorisation de l'autorité judiciaire concernée, les autorités compétentes (notamment la police, gendarmerie et douane) disposent de techniques d'enquêtes spéciales adaptées aux enquêtes sur le BC, les infractions sous-jacentes associées et le FT, et notamment:

- a) les opérations sous couverture (CPP, art. 706-81 et s. et CD, art. 67 bis);

¹⁶² La BNLCCF est une des brigades de l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI) créé par le [décret n°2013-960 du 25 octobre 2013](#).

- b) l'interception des communications (CPP, art. 100 à 100-7 dans le cadre de l'instruction; art. 706-95 pour une enquête préliminaire ou de flagrance);
- c) l'accès aux systèmes informatiques est possible au travers de i) la captation des données informatiques applicable à certaines infractions (CPP, art. 706-102 et s.) ; ii) le recueil des données techniques de connexion et interceptions de correspondances émises par la voie des communications électronique (CPP, art. 706-95-20); et iii) la perquisition informatique (CPP, art. 57-1);
- d) la livraison surveillée et la surveillance (CPP, art. 706-80 et s. et CD, art. 67 bis, I 67 bis-3, 67 bis-4).

Critère 31.3 - La France dispose de mécanismes lui permettant de déterminer en temps opportun si les personnes physiques ou morales détiennent ou contrôlent des comptes. Les autorités judiciaires et de contrôle, les services d'enquête, les officiers de la police et de la douane judiciaire et les officiers fiscaux judiciaires, mais aussi un nombre d'entités publiques disposent d'un accès direct aux données bancaires au travers du fichier FICOBA. Ce fichier centralisé est administré par la DGFIP et contient notamment des éléments de l'état civil des personnes, numéro/nature et type du compte, forme juridique/numéro SIRET pour les personnes morales. Grâce à FICOBA, les enquêteurs peuvent (sur réquisition judiciaire) identifier les avoirs détenus en France par une personne physique et morale, par une IF française ou étrangère établie en France. Les autorités compétentes disposent d'un mécanisme d'identification des biens sans notification préalable au propriétaire. En effet, les enquêteurs et magistrats peuvent accéder aux nombreux fichiers et registres (cf. critère 30.3) soit directement (consultation à distance avec des identifiants sécurisés), soit par réquisition judiciaire auprès de toute personne détentrice d'informations. Ce pouvoir ne requiert pas de notification préalable, Ces réquisitions sont couvertes par le secret de l'enquête pénale (CPP, art. 11) et couvre non seulement les destinataires de la réquisition aux fins d'identification de biens mais également à toute personne tenue au secret professionnel qui a connaissance, dans l'exercice de ses fonctions, d'une telle réquisition (CP, art. 226-13).

Critère 31.4 - Les autorités compétentes enquêtant sur des affaires de BC/FT et infractions sous-jacentes associées peuvent obtenir toutes les informations pertinentes détenues par TRACFIN – sur réquisition (CMF, art. 561-31, cf. critère 31.1.a). TRACFIN peut transmettre des informations aux magistrats et enquêteurs spontanément (cf. R.29). TRACFIN peut également échanger avec les autorités de contrôle toute information utile à l'accomplissement de leurs missions (CMF, art. L561-28) – p.ex. en réponse d'une demande de l'ACPR sur la qualité de l'activité déclarative d'une entité assujettie.

Pondération et conclusion

Tous les critères sont remplis.

La France est conforme avec la R.31.

Recommandation 32 – Passeurs de fonds

La France a été notée largement conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation. La principale défaillance constatée concernait des questions d'efficacité en plus des questions horizontales qui s'appliquaient dans le contexte de cette recommandation.

Critère 32.1 - Le règlement de l'UE 2018/1672¹⁶³ oblige les personnes physiques entrant ou sortant de l'UE à déclarer les espèces, y compris les instruments négociables au porteur (INB) d'une valeur de EUR 10 000 ou plus. La France a complété le dispositif communautaire et applique un régime de contrôle des mouvements d'espèces entrant ou sortant en provenance ou à destination d'un État membre de l'UE (CMF, art. L152-1 et CD, art. 464). L'obligation de déclaration s'applique quel que soit le mode de transport, c.-à-d. aux voyageurs, aux transferts par la voie postale et par prestataire de services d'expédition (fret) (CMF, art. R152-6).

Critère 32.2 - Le dispositif français prévoit un système de déclaration écrite pour tous les voyageurs transportant des sommes, titres ou valeurs d'un montant supérieur ou égal à EUR 10 000 (Règlement européen n°2018/1672, art. 3). Cette obligation s'applique aux voyageurs, qu'ils agissent pour leur compte ou pour celui d'autrui, pour les flux intracommunautaires et extracommunautaires (CMF, art. R152-6). La déclaration se fait par écrit et depuis février 2020 est également possible en ligne par voie électronique. Celle-ci est réalisée exclusivement par l'intermédiaire du service en ligne douanier DALIA (via le portail douane.gouv.fr). L'obligation de déclaration n'est pas réputée exécutée si les informations fournies sont incorrectes ou incomplètes (CMF, art. L152-1).

Critère 32.3 - La France applique un système de déclaration.

Critère 32.4 - En France, les fausses déclarations, les déclarations incomplètes ou incorrectes, ainsi que l'absence de déclaration constituent un manquement à l'obligation déclarative (MOD). En cas de MOD, les agents des douanes peuvent obtenir du porteur des informations complémentaires – sur l'origine et l'usage destiné des espèces ou INP - dans le cadre d'une audition libre (CD, art. 67-F). Les agents peuvent aussi se faire communiquer tous documents relatifs aux opérations du transfert de fonds (CD, art. 65).

Critère 32.5 - Toute fausse déclaration, déclaration incomplète ou incorrecte, ainsi que l'absence de déclaration (énoncées à l'art. L152-1 du CMF et dans le règlement (UE) 2018/1672) est punie d'une amende égale à 50% de la somme sur laquelle a porté l'infraction ou la tentative d'infraction (CD, art. 465, renvoi au CMF, art. L152-4 I). En outre, dans certaines conditions prévues par l'art. 350 du CD, l'administration des douanes est autorisée à transiger avec les personnes poursuivies pour infraction douanière. Le montant de la transaction peut ainsi être inférieur à l'amende de 50% prévue par l'art. L152-4 du CMF. Ces sanctions, si elles peuvent être considérées comme proportionnées, sont toutefois peu dissuasives.

Critère 32.6 - TRACFIN a un droit d'accès au Système d'information douanier de lutte contre la fraude (SILCF) tenu par la DGDDI. Cette coopération est régie par un protocole signé entre DGDDI et TRACFIN le 13 mai 2019, qui donne aux agents habilités de TRACFIN l'accès à toute base douanière utile à la détection des fraudes, et notamment les déclarations de capitaux et les MOD. En plus, TRACFIN reçoit de toutes les administrations de l'État et toute autre personne chargée d'une mission de service public, toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission ou les obtient de ceux-ci à sa demande (CMF, art. L561-27).

¹⁶³ Règlement (UE) 2018/1672 du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant dans l'Union ou sortant de l'Union et abrogeant le règlement (CE) n° 1889/2005.

Critère 32.7 - La DGDDI a une compétence exclusive en matière de réglementation relative à la mise en œuvre de la R.32. La DGDDI coopère et coordonne également avec d'autres autorités concernées: TRACFIN (cf. critère 32.6), la Police aux frontières (surtout cas de suspicion de nature financière, fiscale ou douanière), la Direction nationale d'enquêtes fiscales et les groupes d'interventions régionaux (GIR). La douane est représentée également au sein de dix centres de coopération douanière et policière (CCPD) créés dans le but d'organiser une coopération interministérielle pour lutter contre la criminalité transfrontalière, notamment les trafics illicites.

Critère 32.8 -

- a) Les agents des douanes peuvent saisir les fonds (le temps de réaliser des investigations complémentaires, par. ex des visites domiciliaires) et placer la personne en retenue douanière en cas de soupçon d'un délit de blanchiment douanier. Cette retenue douanière est d'une durée de 24h, renouvelable sur autorisation du Procureur de la République. La recherche d'indices de blanchiment général et le celui d'infractions sous-jacentes se fait en coopération avec le SEJF.
- b) À défaut d'indices de blanchiment, douanier ou pénal, la consignation de l'argent pour l'infraction de MOD est possible si les nécessités de l'enquête l'exigent. Dans ce cas, l'argent est consigné sur autorisation du procureur de la République dans la limite de douze mois décomptés à partir du premier jour de la retenue temporaire (CMF, art. L152-4 II). Si pendant la durée de la consignation, il est établi que l'auteur de l'infraction de MOD a également été l'auteur d'autres infractions prévues et réprimées par le CD, alors la somme consignée est saisie et sa confiscation peut être prononcée par la juridiction compétente (CMF, art. L152-4 III).

Critère 32.9 - L'échange d'informations avec d'autres autorités de l'UE est régi par la Convention de Naples II, qui appelle à la mise en place d'un système rapide et efficace de partage d'informations entre les autorités douanières. En pratique, la DNRED est chargée de l'échange d'informations recueillies lors de la déclaration avec les autorités étrangères. Ces données sont conservées dans les trois cas de figures prévus dans ce critère, notamment en cas de fausse déclaration et suspicion de BC/FT. La durée de conservation des données varie:

- a) 5 ans pour des déclarations portant sur des transferts physiques de sommes, titres ou valeurs d'un montant égal ou supérieur à EUR 10 000, à compter de leur introduction dans le système d'information.
- b) 10 ans en cas de déclaration fausse ou incomplète. Ce délai peut être prolongé jusqu'au paiement de la totalité des sommes dues.
- c) Les suspicions de BC/FT sont intégrées dans le SILCF à l'appui de fiches de signalement, dont les données nominatives sont purgées automatiquement au bout de 3 ans à compter de leur introduction dans le système. Ce délai peut être renouvelé une fois.

Critère 32.10 - La législation prévoit un certain nombre de précautions quant au bon usage des informations collectées au travers des systèmes de déclaration. Notamment, le déclarant dispose d'un droit d'accès et de rectification des données ([loi du 6 janvier 1978](#)). Les informations contenues dans le SILCF ne peuvent être

exploitées que pendant un délai de 3 ou 5 ans suivant leur nature. Comme pour les autres pays de l'UE, le Règlement 1889/2005, point 1 du préambule, rappelle que la Communauté européenne a vocation à créer un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée. La liberté de circulation des capitaux est aussi garantie au sein de l'UE par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (2016/C 202/01, art. 63 à 66).

Critère 32.11 - Toute personne effectuant un transport physique transfrontalier d'espèces ou d'INP en rapport avec le BC/FT font l'objet de :

- a) sanctions en cas d'infraction du blanchiment douanier – à savoir dix ans d'emprisonnement et une amende comprise entre une et cinq fois la somme sur laquelle a porté l'infraction ou la tentative d'infraction. Le blanchiment général est puni de 5 ans d'emprisonnement et EUR 375 000 d'amende. Le contrôle des mouvements internationaux d'espèces et d'INP permet aussi de réprimer la commission d'infractions sous-jacentes (telles que le trafic de stupéfiants ou la corruption). La peine encourue est de 10 ans d'emprisonnement et EUR 1 million d'amende. Ces sanctions sont considérées proportionnées et dissuasives.
- b) confiscation dans le cadre l'utilisation des espèces et INP en tant qu'instrument ou produit du délit associé (CP, art. 131-21). (*cf.* critère 4.1).

Pondération et conclusion

La France remplit la majorité des critères de la R.32, toutefois les sanctions disponibles sont peu dissuasives.

La France est en grande partie conforme avec la R.32.

Recommandation 33 – Statistiques

La France a été notée partiellement conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation. Les principales défaillances constatées concernaient le manquement de statistiques sur les saisies et confiscation et sur les entrades et les extraditions.

Critère 33.1 -

- a) La France tient des statistiques complètes sur les DS reçues et disséminées y compris des statistiques détaillées par profession assujettie,
- b) La France tient des statistiques complètes concernant les enquêtes, poursuites et condamnations liées au FT et dans une moindre mesure en lien avec le BC.
- c) Concernant les biens gelés, depuis juillet 2019, un groupe de travail centralise les statistiques sur le nombre de propositions de désignation et le nombre de mesures de gel des avoirs adoptées. Concernant les biens saisis ou confisqués, la France tient des statistiques sur les saisies et confiscations pénales sans qu'elles soient ventilées par infraction sous-jacente. Les confiscations sont toutefois ventilées par infraction sous-jacente depuis 2019.
- d) Le Ministère de la Justice tient des statistiques en matière d'entraide judiciaire et d'extradition. Toutefois, ces statistiques ne portent que sur les demandes

qui sont adressées ou transitent par le BEPI et non sur celles qui font l'objet du contact direct entre autorités judiciaires¹⁶⁴. Toutefois, sauf en matière de terrorisme/FT, pas de statistiques sur le taux d'exécution et de refus, ainsi que sur la durée des procédures d'entraide. En matière d'entraide de police, le bureau SCCOPOL (DCPJ) établit les statistiques des échanges d'information avec les homologues étrangers. La PIAC s'occupe de l'échange d'information en matière de saisies pour tous les services d'enquête. En matière douanière, des statistiques relatives à la coopération internationale sont établies par le Bureau de coordination des relations extérieures (BRCE) et la Direction nationale des enquêtes douanières.

Pondération et conclusion

Les statistiques sur les biens saisis ne sont pas ventilées par infraction sous-jacente. Les statistiques en matière d'entraide judiciaire ne recensent pas l'entraide intra-UE et ne comprennent pas le taux d'exécution et de refus ainsi que les délais d'exécution. Cela constitue une lacune mineure dans le dispositif de tenue des statistiques.

La France est en grande partie conforme avec la R.33.

Recommandation 34 – Lignes directrices et retour d'informations

La France a été notée partiellement conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3ème cycle d'évaluation. Le rapport notait alors le manque de lignes directrices adressées par les autorités aux IF et EPFND et le retour d'information de TRACFIN sur les DS. Depuis, des efforts importants ont été déployés par l'ACP, l'AMF et TRACFIN pour mieux guider les entités assujetties.

Critère 34.1 -

Lignes directrices – TRACFIN a publié des lignes directrices sectorielles conjointes avec les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation de plusieurs secteurs dont plusieurs sont récentes et portent sur les obligations de déclaration et d'information. Elle a aussi publié sur son site web des informations et guides pour accompagner les déclarants. La DGT a publié des lignes directrices sur les sanctions économiques et financières et le gel des avoirs en 2014 et 2016 (actualisées en 2016 et 2019 respectivement).

- a) *IF* – Des lignes directrices (y compris sur l'approche basée sur les risques, les obligations de vigilance et les PPE) publiées par l'ACPR et l'AMF, complétées par des ASR ainsi que des guides, viennent compléter celles publiées conjointement avec TRACFIN.
- b) *EPNFD* – Les autorités de contrôle désignées et TRACFIN ont conjointement publié des lignes directrices s'adressant aux opérateurs de jeux et de paris en ligne (2019), au secteur de l'immobilier (2018), aux sociétés de domiciliation (2019), aux experts-comptables (2012), aux administrateurs et mandataires judiciaires (2018) et aux huissiers de justice (2018). Ces lignes directrices

¹⁶⁴ Dans le cadre l'Union européenne (DEE ou Convention d'application Schengen ou encore CRI urgente adressées via Interpol par exemple ou encore les demandes d'entraide émanant d'États hors UE et adressées par la voie directe en application de conventions par exemple du Conseil de l'Europe ou des accords bilatéraux

comprennent des informations détaillées sur l'évaluation du risque, les obligations de vigilance, les obligations de déclaration et d'information à TRACFIN et les autres obligations ainsi que des exemples de typologies. Le CNB a publié en 2017 et mis à jour en 2020 un guide pratique détaillé pour les avocats et le CSN a publié un guide pratique pour les notaires. Pour les commissaires aux comptes, la norme NEP-9605 de 2010 (mise à jour en 2019 et 2020) et les lignes directrices conjointes développées conjointement par le H3C et TRACFIN ont été publiées. TRACFIN et le CNAJMJ ont publié des lignes directrices pour les administrateurs et mandataires judiciaires (2018), qui viennent compléter les autres documents développés et tenus à jour par le CNAJMJ (notamment ceux recensant les typologies)

En revanche, aucune ligne directrice n'a été publiée récemment pour les casinos; les lignes directrices de la SCCJ ont été retirées suite à une décision administrative sur la légalité du régime encadrant le secteur. Cependant, un arrêté ministériel de février 2019 permet d'établir l'équivalent d'un cadre de référence LBC/FT pour le secteur. Des notes d'orientation et des réunions conjointes permettent également un rappel des obligations. L'ensemble de ces efforts compense l'absence de lignes directrices.

Diffusion et retour d'information – Les lignes directrices de plusieurs secteurs sont disponibles sur le site internet de TRACFIN et/ou sur le site des différentes autorités. Les autorités ont tenu régulièrement des réunions de sensibilisation avec des représentants de certaines IF. En ce qui concerne les EPNFD, les autorités ont mis l'emphase sur les activités de formation et ont fournis des retours d'information à tous les secteurs.

Pondération et conclusion

Tous les critères sont remplis.

La France est conforme avec la R.34.

Recommandation 35 – Sanctions

La France a été notée largement conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation. Les lacunes relevées concernaient l'effectivité des sanctions imposées, aspect qui ne sera pas considéré dans cette section du rapport, tel que prévu par la Méthodologie d'évaluation en vigueur.

Critère 35.1 - Les autorités compétentes disposent d'une gamme de sanctions proportionnées et dissuasives applicable aux IF et EPNFD qui ne respectent pas les obligations en matière de LBC-FT visées par les R.6 et R.8 à R.23.

Pour les IF – Les Commissions des sanctions de l'ACPR et de l'AMF disposent d'une gamme de sanctions disciplinaires et pécuniaires proportionnées et dissuasives. Les sanctions disciplinaires incluent, entre autres, l'avertissement, le blâme, l'interdiction d'exercice, la suspension des dirigeants, la radiation et le retrait d'agrément (CMF, art. L561-36-1 pour l'ACPR et art. L621-15 pour l'AMF). Les sanctions pécuniaires peuvent être appliquées à la place ou en sus des sanctions disciplinaires et varient selon le type d'institutions passant d'un maximum de EUR 5 millions pour les changeurs manuels à EUR 100 millions ou 10 % du chiffre d'affaires pour les EC, EP, EME, les organismes d'assurance et les entreprises d'investissement. Les décisions de sanctions sont publiées selon différentes modalités, en principe de façon nominative (CMF, art. L612-40 pour l'ACPR et art. L621-15 pour l'AMF).

Pour les EPNFD soumis à une autorité de contrôle – Sur saisine de ces autorités de contrôle, la CNS, instituée auprès du Ministre chargé de l'économie, peut décider d'imposer une gamme de sanctions disciplinaires et pécuniaires proportionnée et dissuasive aux agents immobiliers, sociétés de domiciliation, casinos (opérateurs de jeux en ligne) et négociants en métaux précieux et pierres précieuses (CMF, art. L561-38). Les sanctions disciplinaires incluent l'avertissement, le blâme, l'interdiction temporaire d'activité et le retrait d'agrément. Les sanctions pécuniaires peuvent être imposées à la place ou en sus des sanctions disciplinaires et ne peuvent être supérieures à cinq millions d'euros ou, lorsque l'avantage retiré du manquement peut être déterminé, au double de ce dernier (CMF, art. L561-40). Le cas échéant, la CNS peut mettre à sa charge tout ou partie des frais de contrôle. Les sanctions sont toujours publiées (CMF, art. L561-40). S'agissant des EPNFD régulées par une autorité de contrôle (administrateurs et mandataires judiciaires, commissaires aux comptes), les sanctions sont prévues par le CMF (art. L561-36-3). Pour les Commissaires aux comptes, les sanctions disciplinaires vont de l'avertissement au retrait de l'honorariat et des sanctions pécuniaires ne pouvant excéder EUR 250 000 pour une personne physique et EUR 1 million (ou un montant calculé sur la base des honoraires facturés) pour une personne morale (C.comm., art. L824-1 et L824-2). Différentes conditions et modalités permettent la publication des sanctions imposées sur ces EPNFD.

Pour les EPNFD contrôlées par un organisme d'auto-régulation – Les autorités de sanctions sont celles identifiées sous la R.28. Les sanctions disciplinaires et pécuniaires applicables aux experts-comptables, avocats, notaires, huissiers de justice, administrateurs et mandataires judiciaires, et commissaires-priseurs en ce qui concerne les manquements aux obligations LBC/FT sont prévues par les différentes législations sectorielles supplémentées par des sanctions spécifiques communes (CMF, art. L561-36-3). Celles-ci comprennent l'injonction ordonnant à l'une de ces personnes de mettre un terme au comportement en cause et lui interdisant de le réitérer, l'interdiction temporaire d'exercice de responsabilités dirigeantes au sein d'une de ces personnes et la sanction pécuniaire dont le montant ne peut être supérieur à un million d'euros ou, lorsque l'avantage retiré du manquement peut être déterminé, au double de ce dernier (CMF, art. L561-3). Différentes conditions et modalités permettent la publication des sanctions imposées sur ces EPNFD.

Critère 35.2 - Là où des sanctions sont applicables aux IF et aux EPNFD, elles le sont également à leurs dirigeants ainsi qu'aux autres personnes physiques salariées, préposées, ou agissant pour leur compte, du fait des responsabilités qu'elles y exercent (CMF, art. L561-36 II). Plus précisément :

Pour les IF – La Commission des sanctions de l'AMF peut prononcer, à l'encontre des membres de l'organe d'administration et de la haute direction au sein des sociétés de gestion de portefeuille, des dépositaires centraux et gestionnaires de systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers et des CIF des sanctions disciplinaires comprenant l'avertissement, le blâme, l'interdiction d'exercice et/ou des sanctions pécuniaires n'excédant pas EUR 15 millions ou le décuple du montant de l'avantage retiré (CMF, art. L621-15 III, b). Quant à la Commission des sanctions de l'ACPR, elle peut prononcer, à l'encontre des membres de l'organe d'administration et de la haute direction des IF sous sa supervision, leur suspension temporaire ou leur démission d'office (pour un maximum de 10 ans) et/ou une sanction pécuniaire n'excédant pas EUR 5 millions (CMF, art. L612-40).

Pour les EPNFD contrôlées par la DGCCRF, le SCCJ et l'ANJ – Les sanctions mentionnées au critère 35.2 s'appliquent aussi aux dirigeants de personnes sanctionnées (CMF, art. L561-40, I, dernier al.).

Pour les EPNFD du chiffre et du droit et celles contrôlées par un organisme d'auto-régulation – les sanctions identifiées au critère 35.1 s'appliquent aussi aux dirigeants (CMF, art. L.561-36-3, I, dernier al.). Pour les commissaires aux comptes, les membres des organes de direction de ces sociétés peuvent être sanctionnés par l'interdiction temporaire d'exercice des fonctions d'administration ou de direction et le paiement d'une somme n'excédant pas le double de l'avantage tiré de l'infraction ou lorsqu'il n'est pas possible de déterminer celui-ci, la somme d'un million d'euros (C.comm., art. L824-1, I et II, 5^o et L824-3).

Pondération et conclusion

Tous les critères sont remplis.

La France est conforme avec la R.35.

Recommandation 36 – Instruments internationaux

La France a été notée largement conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation. Quelques défaillances ont été notées dans la mise en œuvre des conventions de Vienne et de Palerme.

Critère 36.1 - La France est partie à toutes les conventions requises dans la R.36 :

	Signature	Ratification / Approbation
Convention de Vienne	13 février 1989	31 décembre 1990
Convention FT	29 novembre 2001	29 novembre 2001
Convention de Palerme	29 octobre 2002	29 octobre 2002
Convention de Merida	9 décembre 2003	11 juillet 2005

Critère 36.2 - Le cadre législatif de la France répond totalement aux articles concernés des conventions.

Pondération et conclusion

Tous les critères sont remplis.

La France est conforme avec la R.36.

Recommandation 37 – Entraide judiciaire

La France a été notée largement conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation. Les défaillances étaient liées à des questions d'efficacité.

Critère 37.1 - 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 à la LBC/FT. La France est partie à un grand nombre de conventions multilatérales¹⁶⁵ ou bilatérales¹⁶⁶ en matière d'entraide judiciaire. Tous ces accords trouvent application aux infractions BC, FT, et sous-jacentes. En l'absence de

¹⁶⁵ Le système juridique français se caractérise par la supériorité de la convention sur la loi (art.55 de la Constitution française).

¹⁶⁶ Au 4 novembre 2019, la France avait signé des conventions d'entraide bilatérale avec 52 pays.

convention, l'entraide reste possible sur le fondement du principe de réciprocité. Le cadre de l'entraide est fixé, à défaut de stipulations conventionnelles contraires, aux art. 694 et s du CPP. Il existe en outre des dispositions particulières propres à l'entraide entre la France et les autres États membres de l'Union européenne (CPP, art. 694-15 et s). En ce qui concerne les voies et délais de transmission, malgré qu'il n'y ait pas de précision dans la loi, en l'absence de conventions ou traités, les demandes d'entraide émanant des autorités judiciaires étrangères et destinées aux autorités judiciaires françaises sont transmises par la voie diplomatique (CPP, art. 694 al. 2). En cas d'urgence, les demandes peuvent être transmises directement aux autorités de l'État requis (CPP, art. 694-1). La transmission entre Ministères de la Justice, voire directement entre autorités judiciaires est prévue par certaines conventions. Concernant l'entraide entre États membres de l'UE, le principe est celui de la transmission directe entre autorités judiciaires. Les décisions d'enquête européenne sont exécutées dans les meilleurs délais et au plus tard dans les 90 jours (CPP, art. 694-37).

Critère 37.1 - Le Bureau d'Entraide Pénale Internationale (BEPI) du Ministère de la Justice joue le rôle d'autorité centrale en matière d'entraide judiciaire et d'extradition. À ce titre, le BEPI a émis des directives, un guide de l'entraide pénale et gère les demandes d'entraide actives et passives qui transitent par son intermédiaire, au moyen d'un système de gestion des données avec priorisation des cas sensibles ou urgents. La transmission des demandes et surtout la coordination d'actions de grandes envergures peuvent être organisées avec le support du Réseau judiciaire européen et d'Eurojust. En plus au sein de l'union européenne et en cas d'urgence, les demandes peuvent être adressées par la voie directe aux autorités judiciaires françaises (Procureur de la République ou Juge d'instruction). La transmission des demandes et surtout la coordination d'actions de grandes envergures peuvent être organisées avec le support du Réseau judiciaire européen et d'Eurojust.

Critère 37.3 - L'entraide judiciaire n'est pas assortie de conditions déraisonnables ou indûment restrictives. La principale cause de refus de l'entraide en droit français est « l'atteinte à l'ordre public ou aux intérêts essentiels de la Nation », qui n'est pas constitutive d'une condition déraisonnable. Des conditions supplémentaires doivent être observées si une saisie ou une perquisition (mesures de contrainte) sont requises (ne bis in idem par exemple). Ces conditions sont présentes dans nombre de législations nationales en matière d'entraide et comme telles ni déraisonnables ni indûment restrictives.

Critère 37.4-

- a) La législation française ne connaît aucune restriction tirée du caractère fiscal de l'infraction à la base de la demande d'entraide. En plus le protocole à la Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, du 16 octobre 2001, ratifié par la France, qui a pour objectif d'améliorer l'entraide judiciaire en matière de blanchiment, prévoit que les États parties au protocole ne pourront plus refuser l'exécution d'une demande d'entraide pénale au seul motif qu'ils considèrent l'infraction sur laquelle porte la demande comme une infraction fiscale (art. 8.1).
- b) En droit français, ni le secret bancaire ni le secret commercial ne peuvent être opposés par les IF ou les EPNFD à une demande d'entraide. Certaines informations confidentielles liées aux EPNFD (avocats, notaires et huissiers de

justice) sont protégées uniquement dans les hypothèses limitées où le secret professionnel est opposable aux autorités pénales françaises.

Critère 37.5 - Les conventions bilatérales avec la France prévoient en règle générale que L'État requis et l'État requérant s'engagent à préserver la confidentialité des informations, ou uniquement pour utiliser les informations à des conditions prédéfinies. Il en est de même dans les instruments multilatéraux qui prévoient le principe de confidentialité de la demande. La confidentialité des demandes d'entraide (exécutées sous la direction du PR ou du juge d'instruction) est assurée même en l'absence de convention (CPP, art. 11 la procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète). Toutefois, il existe trois dérogations (légales) au principe de confidentialité et de secret de l'enquête - à savoir : si la commission rogatoire internationale (CRI) vise à la notification de charge (CPP, art. 114), à une audition en qualité de prévenu (CPP, art. 61-1), à une saisie de valeurs (CPP, art. 706-141 et s). Dès lors, une édition bancaire peut se faire en exécution d'une CRI et les actes d'exécution retournés à l'État requérant sans que le titulaire du compte bancaire soit informé.

Critère 37.6 - La condition de double incrimination ne s'applique pas aux demandes d'entraide judiciaire en cas de mesures non-coercitives.

Critère 37.7 - Il n'est pas nécessaire que la France et le pays requérant classent l'infraction dans la même catégorie d'infractions ou qu'ils utilisent la même terminologie pour la désigner. L'incrimination en droit français - à quelque titre que ce soit - de l'acte à la base de l'infraction est suffisante, seule est contrôlée l'existence en droit français d'une incrimination des faits matériels visés par la demande.

Critère 37.8 -

- a) Tous les pouvoirs et techniques d'enquêtes prévus par le CPP (*cf.* R.31) peuvent être utilisés dans le cadre de l'exécution d'une demande d'entraide (CPP, art. 694-3 (hors UE) et art. 694-17 (pour la décision d'enquête européenne)).
- b) Le droit français autorise aussi les opérations d'infiltration (CPP, art. 706-81 à 706-87) et dans ce cadre la présence sur son territoire d'agents de l'État requérant. La section C de l'annexe A de la directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil, comporte une liste indicative des mesures¹⁶⁷ qui peuvent être demandées dans le cadre de la décision d'enquête européenne. Cette liste n'est pas limitative, et les pays membres de l'UE peuvent demander toute autre mesure prévue par le CPP (par exemple la géolocalisation).

Pondération et conclusion

Tous les critères sont remplis. **La France est conforme avec la R.37.**

¹⁶⁷ Par ex: auditions (y compris par visioconférence); transmission d'informations contenues dans des fichiers détenus par les autorités policières et judiciaires; investigations relatives à des comptes ou à des opérations bancaires et financières ; identification du titulaire d'un numéro de téléphone ou adresse IP ; interceptions de télécommunications ; mesures d'enquête en temps réel, telles qu'une livraison surveillée ; et enquêtes discrètes (infiltration).

Recommandation 38 – Entraide judiciaire : gel et confiscation

La France a été notée largement conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation. Les défaillances observées étaient plutôt liées à la capacité limitée des autorités de répondre aux demandes d'entraide en matière de saisie et de gel due aux lacunes de la législation en la matière.

Critère 38.1 - La France dispose du pouvoir de prendre des actions expéditives en réponse aux demandes de pays étrangers d'identifier les valeurs listées aux sous critères a) à e). Ces demandes peuvent se faire de manière formelle: (1) par décision d'enquête européenne adressée directement à l'autorité judiciaire compétente (en pratique le procureur de la République) pour une demande émanant d'un État membre de l'UE; (2) demande d'entraide pénale adressée à l'autorité centrale pour les États hors UE. Les demandes d'identification peuvent se faire d'une manière informelle également par la voie des réseaux CARIN (au niveau international) ou celle des bureaux de recouvrement des avoirs (BRA) (au niveau européen). Les BRA européens peuvent, aux fins de dépistage et d'identification des biens susceptibles de gel, saisie ou confiscation, échanger les informations qu'ils détiennent ou peuvent obtenir (CPP, art. 695-9-50 et s.)

Critère 38.2 - En droit français, la confiscation est une peine (complémentaire) et comme telle est toujours dépendante d'une condamnation préalable. Toutefois, la loi n°2016-731 du 3 juin 2016 a introduit la notion de non-restitution sans condamnation préalable applicable aux biens saisis qui constituent l'instrument ou le produit direct ou indirect de l'infraction. La jurisprudence permet également l'exécution, sur le territoire national, d'une décision de nature « civile » prononcée par une juridiction étrangère¹⁶⁸. En plus, Le décès du condamné ou la dissolution de la personne morale ne font pas obstacle à l'exécution des peines de confiscation prononcées à leur encontre (CPP, art. 133-1).

Critère 38.3 -

- a) La France utilise Eurojust et le Réseau judiciaire européen ou les ECE pour coordonner les actions de saisies et de confiscation avec d'autres pays.
- b) La gestion des biens saisis et confisqués par les autorités judiciaires françaises est confiée à l'AGRASC. Cette agence publique à caractère administratif a été mise en place en février 2011 pour faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale. Elle a reçu des prérogatives importantes en matière de gestion de biens saisis par les autorités françaises mais également en exécution de demandes d'entraide étrangères. Les mécanismes de gestion incluent la possibilité de procéder à la vente avant jugement de biens. Ils s'appliquent à l'identique aux biens saisis ou confisqués à la demande d'autorités étrangères.

Critère 38.4 - Le droit français prévoit de manière générale la possibilité de convenir d'un partage dans le cadre de l'exécution d'une décision de confiscation étrangère (en accord avec l'État requérant). L'exécution de la confiscation entraîne le transfert à l'État français de la propriété des biens confisqués sauf s'il en est convenu autrement avec l'État requérant (CPP, art. 713-40). En cas de vente des biens ainsi confisqués,

¹⁶⁸ Arrêt 'Crisafulli', Cour de Cass., 13 novembre 2003 : Avec cet arrêt de principe, la France a accepté d'exécuter les demandes de confiscation sans condamnation préalable émanant d'autorités étrangères, dès lors qu'elles portent sur des biens (instrument, objet, produit direct ou indirect, en valeur) susceptibles de confiscation en application du CP.

les textes prévoient une règle par défaut de dévolution à l'État français lorsque le montant est inférieur à EUR 10 000 et de partage par moitié au-delà (sauf disposition différente d'un accord multilatéral, bilatéral ou ad hoc). Des modalités particulières de partage/restitutions sont aussi prévues par certains accords internationaux (p.ex. Convention de Merida, Convention 141 du Conseil de l'Europe). L'ensemble de ce cadre juridique permet à la France de conclure des accords ad hoc fixant des modalités particulières de partage.

Pondération et conclusion

Tous les critères sont remplis.

La France est conforme avec la R.38.

Recommandation 39 – Extradition

La France a été notée largement conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation. À part certaines défaillances liées à des questions d'efficacité, la principale défaillance était que la France peut refuser l'extradition de ses nationaux, sans s'engager à poursuivre le fait à l'origine de la demande.

Critère 39.1 -

- a) L'infraction de BC et FT peuvent donner lieu à extradition (CPP, art. 696-3), et sous la forme simplifiée du mandat d'arrêt européen (MAE) lorsque la demande émane d'un État membre de l'UE.
- b) Le BEPI dispose d'un système de gestion des dossiers et des procédures permettant l'exécution en temps opportun des demandes d'extradition émanant de pays tiers à l'UE. En matière de MAE, les délais de procédure sont strictement encadrés par la loi (CPP, art. 695-27 al. 1, 695-28 al. 1, 695-29, 695-31, et s.). Ainsi, le délai entre l'interpellation et la remise à l'autorité requérante ne peut excéder 24 jours (si la personne consent) et 42 jours (en cas de non-consentement).
- c) Les conditions fixées par le droit français sont celles communément utilisées en matière d'extradition. À ce titre, elles ne sont pas déraisonnables ou indûment restrictives.

Critère 39.2 -

- a) La France peut extraditer ses nationaux sauf si l'intéressé s'y oppose dans la mesure où l'exécution de la peine privative de liberté aura lieu sur le territoire français.
- b) En cas de refus d'extradition pour des raisons uniquement liées à la nationalité, le BEPI invite systématiquement le pays à formaliser une demande visant à soumettre à la France les faits objets de la procédure pénale dans l'État requérant. L'affaire est ensuite soumise au Procureur de la République, qui conduit la procédure selon les règles de procédure pénale française et décide en conséquence s'il est opportun d'engager des poursuites envers la personne (CPP, art. 40-1).

Critère 39.3 - L'extradition est subordonnée à la double incrimination (CPP, art. 696-3). Cependant, il n'est pas nécessaire que la France et le pays requérant classent

l'infraction dans la même catégorie d'infractions ou qu'ils utilisent la même terminologie pour la désigner.

Critère 39.4 - La France dispose de mécanismes simplifiés d'extradition dans le cadre de l'exécution du MAE (CPP, art. 695-11 et s.). Hors MAE- une procédure simplifiée d'extradition est applicable mais est subordonnée au consentement de la personne poursuivie (CPP, art. 696-25).

Pondération et conclusion

Tous les critères sont remplis.

La France est conforme avec la R.39.

Recommandation 40 – Autres formes de coopération internationale

La France a été notée largement conforme aux exigences de cette recommandation lors du 3^{ème} cycle d'évaluation. La défaillance concernait des questions d'efficacité liée aux échanges de TRACFIN avec ses homologues.

Critère 40.1 - Les autorités compétentes peuvent rapidement accorder une coopération internationale la plus large possible dans le cadre du BC, des infractions sous-jacentes associées et du FT. En effet, les autorités compétentes pour la coopération internationale pénale sont le BEPI et la DCPJ. La sous-direction anti-terroriste au sein de la Direction centrale de la Police judiciaire (DCPJ/SDAT) est plus spécialisée dans les questions liées au terrorisme et au FT. Les offices centraux de la police et de la gendarmerie nationales spécialisés en matière de LBC/FT (OCRGDF, OCLCIFI, OCLTI, SDAT, DGSI, SAT) utilisent, de manière routinière la SCCOPOL de la DRI pour employer les canaux institutionnels de coopération policière (Interpol, Europol, Système d'information Schengen (SIS)). En plus, les autorités douanières ont certaines compétences de la coopération pénale à travers la DGDDI. TRACFIN est autorisée à coopérer avec ses homologues (CMF, art. L561-29 et L561-29-1). Toutes ces autorités compétentes peuvent échanger des informations sur demande et d'une manière spontanée.

Critère 40.2-

- a) Les autorités compétentes fondent leur coopération sur des bases légales : En principe, la France s'appuie sur les dispositions juridiques prévues par des conventions internationales et certains accords bilatéraux. Plus particulièrement, la coopération policière se base sur , le Règlement Europol et l'art.695-9-31 du CPP ; pour la coopération entre les administrations fiscales, c'est la directive 2011/16/UE du Conseil qui s'applique entre les États membre de l'UE et les disposition du CPP (art. 695-9-31 à 695-9-49) en matière d'échange d'informations sur des infractions pénales ; en ce qui concerne l'échange d'informations pour le recouvrement des avoirs sur demande, ce sont les dispositions du CPP (art. 695-9-50). En plus, la France dispose d'un vaste réseau d'accords permettant l'échange d'informations à des fins fiscales (en totale avec 165 États).
- b) Les autorités compétentes peuvent coopérer directement avec leurs homologues. Et il n'y a aucun obstacle dans la loi à l'utilisation des moyens les plus efficaces pour coopérer.

- c) Les autorités compétentes disposent des circuits, de mécanismes ou de canaux clairs et sécurisés pour faciliter, et pour permettre la transmission et l'exécution des demandes. TRACFIN utilise Egmont Secure Web et FIU.net. Pour les communications avec les CRF qui n'ont pas accès à l'un de ces deux réseaux, des systèmes de messageries cryptées sont mis en place sur une base bilatérale. La coopération policière se fait à travers (SCCOPOL qui utilise les canaux de communication d'Interpol et d'Europol. Les autorités judiciaires y sont représentées, pour assurer la coopération judiciaire dans certains cas par les canaux de la coopération judiciaire (MAE, inscription au FPR d'individus faisant l'objet de notices rouges Interpol, observations transfrontalières). Il y a également un réseau des centres de coopération police-douane (CCPD) aux frontières du territoire français.
- d) SCCOPOL traite les demandes étrangères sur la base d'un ordre de priorité fixé en fonction de l'urgence de la requête, de la gravité des faits considérés et de la nature des éléments demandés. Les autorités expliquent que toutes les demandes sont traitées dans le respect de délais raisonnables en conformité avec les règles de priorité établis par INTERPOL, bien que le délai est uniquement défini par la loi pour les demandes des États membres de l'UE dans le cadre de la décision-cadre de 2006 et États associés à la mise en œuvre de l'acquis de Schengen (8 heures/7 jours/14 jours)¹⁶⁹. TRACFIN a des mesures en place pour assurer le traitement des demandes étrangères sans délai. Les deux systèmes sécurisés sont vérifiés plusieurs fois par jour avec une priorité aux urgences signalées. Dans ce cas, les premiers actes d'investigation doivent être effectués le jour même. Les procédures en place au sein du Département international requièrent une réponse dans un délai d'un mois au plus tard, tenant compte les circonstances. Pour la coopération douanière, un point unique d'entrée et de sortie a été désigné au sein de la DGDDI : le Bureau de la coordination et des relations extérieures (BCRE) de la DNRED. En outre, le réseau des attachés douaniers facilite la coopération internationale.
- e) Les autorités compétentes disposent des procédures pour la protection des informations reçues. Une obligation de secret professionnel s'applique à tous les agents des autorités compétentes soumis à la discrétion professionnelle (art. 26 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 pour les fonctionnaires et article 1-1 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 pour les agents non titulaires de l'État et art. L103 du LPF pour les agents de l'administration fiscale, art. R434-8 du CSI pour les agents et les officiers de la police nationale). En plus, les agents de TRACFIN sont soumis à des règles internes de sécurité et de confidentialité strictes. En outre, les instruments européens concernant la

¹⁶⁹ Lorsque la demande d'informations émanant d'un service compétent de l'un des États membres de l'Union européenne ou de l'un des États associés à la mise en œuvre de l'acquis de Schengen, les services et unités de la police nationale, de la gendarmerie nationale, de la direction générale des douanes et droits indirects et de la direction générale des finances publiques y répondent, en cas d'urgence, dans un délai maximum de huit heures et, en l'absence d'urgence, dans un délai de sept jours. Dans les autres cas, la réponse est adressée au service compétent de l'État requérant dans un délai maximum de quatorze jours.

protection des données et l'échange d'informations dans le cadre de la coopération policière prévoient la sécurité et la confidentialité d'informations.

Critère 40.3 - TRACFIN n'a pas besoin d'accord bilatéral pour coopérer avec ses homologues étrangers (CMF, art. L561-29 et 561-29-1). Cependant, TRACFIN a la capacité de conclure des accords bilatéraux ou des MoU si la loi dans le pays tiers l'exige pour pouvoir coopérer. Concernant les autres autorités compétentes, le droit français autorise les autorités françaises compétentes à fonder leurs coopérations internationales sur des bases ad hoc, c'est-à-dire sans un accord international. Cependant, en ce qui concerne les États autres que les membres de l'UE, l'entraide judiciaire est nécessaire dans le cas où il n'y a pas d'accord contenant des dispositions similaires à ceux applicables entre les États membres de l'UE (CPP, art. 694 et s. ; art. 695-10). En ce qui concerne les compétences de conclure des accords (bilatéraux) intergouvernementaux, certains pouvant être négociés et signés par le MEAE, d'autres nécessitent la procédure prévue par l'art. 19 de la Constitution¹⁷⁰. Un nombre d'accords a été conclu ayant pertinence pour la LBC/FT. Ces accords ont des titres différents, la plupart couvrant la criminalité d'une manière plus générale, et pas dans tous les cas de LBC/FT.

Critère 40.4 - Les autorités policières fournissent un retour d'informations aux autorités compétentes requises à leur demande en temps opportun, dans le respect de l'enquête en cours, en ce qui concerne les États membres de l'UE et associés à l'acquis Schengen (CPP, art. 695-9-36, 695-9-48). Pour les États hors de l'UE, il est dans certains cas nécessaire d'utiliser l'entraide (cf. critère 40.3).

Critère 40.5 -

La France n'interdit pas, et il n'y a pas de conditions déraisonnables ou indûment restrictives placées sur l'échange d'informations ou l'entraide.

- a) Une demande de coopération ne peut pas être refusée pour le motif que la demande porte sur des questions fiscales.
- b) Le secret professionnel ou la confidentialité ne serait pas un motif de refus de coopération policière entre les États membres de l'UE (CPP, art. 695-9-41). Le même vaut pour les CRF qui demande que les autorités étrangères soient soumises à des obligations de confidentialité au moins équivalentes à celles applicables au TRACFIN.
- c) L'enquête en cours n'est pas un motif suffisant de refus de coopération dans le cadre de la coopération policière, douanière ou entre CRF sauf dans le cas où la communication des informations nuirait au déroulement d'investigations en matière pénale ou compromettrait à la sécurité des personnes.
- d) La nature de l'autorité homologue ne constitue pas un motif suffisant de refus de la coopération internationale entre autorité requérante et son homologue étranger.

Critère 40.6 - En ce qui concerne la protection des renseignements au cadre de la coopération policière, il y a des dispositions en place qui prévoient les éventuelles restrictions d'usage. (Règlement Europol/ codes de traitement d'informations ; décision-cadre, 2006/960/JAI, l'article 8(3)). La décision-cadre est appliquée en

¹⁷⁰ C.à.d. la signature du Premier ministre et du ministre responsable de la mise en œuvre de l'accord.

France aux autorités douanières. En outre, en matière de coopération administrative douanière, les modalités de contrôle des États sur l'utilisation des données échangées sont précisées à l'art. 25 de la Convention de Naples II. En ce qui concerne TRACFIN, les informations communiquées par une CRF ne peuvent être transmises par TRACFIN à une autre autorité qu'avec l'autorisation préalable de la cellule de renseignement ayant fourni ces informations (CMF, art. 561-29). Le principe de spécialité est prévu dans les instruments sur l'échange des informations portant sur la coopération fiscale. En outre, des contrôles et des mesures de protection de données personnelles échangées sont assurés par les instruments européens sur la protection des données personnelles, y compris les conditions d'utilisation des informations à d'autres fins. Les dispositions équivalentes sont incluses à la Convention 108 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, du 28 janvier 1981 (modifiée par le protocole CETS 223 qui n'est pas encore en vigueur). Les dispositions sur le secret professionnel y ajoutent, mais ne sont pas la même chose que la condition d'utilisation des informations à d'autres fins. (cf. critère 40.7)

Critère 40.7 - Les autorités compétentes doivent assurer un degré de confidentialité approprié à toute demande de coopération et aux informations échangées, dans le respect des obligations des deux parties en matière de respect de la vie privée et de protection des données. Ils doivent protéger les informations échangées de même façon qu'elles protègent les informations analogues reçues de sources nationales. (CMF, art. L561-29-1 et L561-31-1; LPF, art. L103 ; CP, art. 226-13 et 226-14; loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, art. 26 ; art. 1-1 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 ; art. 8 et 9 de la décision-cadre 2006/960/JAI ; art. 27 de la Convention Naples II). Le CPP prévoit également le principe du secret de l'enquête (art. 11), qui s'applique à toutes informations. Des canaux sécurisés sont utilisés pour la plupart des autorités pour les échanges d'informations, ceci étant obligatoire pour la coopération policière et douanière et pour l'échange d'informations entre les CRF en ce qui concerne les échanges d'informations entre les États membres de l'UE. Pas d'obligations similaires hors États membres de l'UE, bien qu'en pratique des canaux sécurisés sont utilisés avec ces pays.

Critère 40.8 - En ce qui concerne la coopération policière entre les États membres de l'UE, le principe de disponibilité d'information dans le cadre de la décision-cadre 2006/960/JAI s'impose aux services ou unités de la police et de la gendarmerie et des douanes. (CPP, art. 695-9-31 et s.). La Convention de Naples II applicable sur la coopération douanière prévoit un principe équivalent (art. 8, para. 1). La pratique est similaire, bien qu'elle soit plus restrictive et compte-tenu des exigences du principe de réciprocité, avec les États non membres de l'UE. (Pour les autorités de contrôle des IF cf. critère 40.15, et pour TRACFIN cf. critère 40.11).

Critère 40.9 - TRACFIN dispose d'une base légale pour coopérer avec les CRF étrangères, indépendamment de la nature de son homologue étranger dans les cas de BC, d'infractions sous-jacentes associées et de FT (CMF, art. L561-29, L561-29-1) En plus, TRACFIN peut échanger des informations sur demande ou à son propre initiative.

Critère 40.10 - Bien que ce ne soit pas expressément prévu par la loi, aucune disposition n'empêche le retour d'information par TRACFIN. En pratique, TRACFIN assure, à la demande des homologues étrangers et spontanément lors de visites bilatérales, un retour d'informations, tant sur l'usage des informations fournies que sur les résultats de l'analyse conduite sur la base de ces informations.

Critère 40.11 -

- a) TRACFIN est en mesure d'échanger avec ses homologues tous types d'informations qu'il détient (CMF, art. L561-29-1) ou auxquelles il a accès (CMF, art. L561-25).
- b) TRACFIN est en mesure d'échanger avec ses homologues tous types d'informations qu'il a le pouvoir de consulter ou d'obtenir directement ou indirectement (CMF, art. L561-29-1 et 561-27 et 28).

Critère 40.12 - Les autorités de contrôle du secteur financier (ACPR et AMF) peuvent coopérer avec leurs homologues des autres États membres de l'UE et de l'EEE (CMF, art. L632-1 1°, L632-2), et aussi avec les autorités des pays tiers (CMF, art. L632-7(I)), L632-15 et L632-16). Cette coopération est générale et couvre l'échange des informations nécessaires à l'accomplissement de leurs missions respectives, y compris l'échange d'informations relatives au contrôle à des fins de LBC/FT, ou pertinentes à cet égard.

Critère 40.13 - Les autorités de contrôle du secteur financier, ACPR et AMF, sont en mesure d'échanger avec leurs homologues étrangers européens les informations auxquelles elles ont accès au niveau national (cf. critère 40.12), notamment des informations détenues par des IF. Dans certains cas, cet échange intervient dans le cadre d'une demande d'assistance (judiciaire) (CMF, art. L632-5). En application des dispositions du CMF, les autorités de contrôle peuvent également déroger à leur obligation de secret professionnel et communiquer des informations confidentielles à leurs homologues étrangers de pays tiers à l'UE ou à l'EEE sur la base d'un accord de coopération (CMF, art. L632-7 I). Cette coopération est possible également en dehors de tout accord de coopération, lorsque certaines conditions cumulatives sont remplies : l'autorité étrangère doit posséder des compétences analogues, être astreinte au secret professionnel dans les mêmes conditions que l'ACPR/AMF, et la réciprocité de la communication des informations doit être garantie (CMF, art. L632-15 et L632-16).

Critère 40.14 -

- a) L'AMF et l'ACPR sont en mesure d'échanger des informations réglementaires, telles que les informations sur la réglementation nationale et les informations générales sur les secteurs financiers (cf. critère 40.12).
- b) L'AMF et l'ACPR sont en mesure d'échanger d'informations prudentielles, pour autant que l'autorité étrangère exerce des compétences analogues (CMF, art. L632-16, AMF) ou pour les mêmes entités (CMF, art. L632-15, ACPR) ; ou l'autorité étrangère exerce des fonctions homologues et les informations soient nécessaires à l'accomplissement de ses missions (CMF, art. L632-1 et L632-7).
- c) L'ACPR dispose d'un cadre législatif qui organise l'échange d'informations, ce qui comprend les informations relatives à la LBC/FT entre autorités de contrôle partageant une responsabilité commune vis-à-vis des IF qui font partie d'un même groupe à dimension internationale (CMF, art. L561-36-1, L632-1, L632-7 I et L632-15) permettant notamment l'organisation de collèges de superviseurs. .

Critère 40.15 - L'AMF est en mesure de rechercher des informations, pour le compte de ses homologues étrangers, auxquelles elle a accès au niveau national. Elle peut

conduire à cette fin des activités de surveillance, de contrôle et d'enquête à leur demande (CMF, art. L632-16). En ce qui concerne les pays non membres de l'UE ou de l'EEE, la réciprocité est requise. Pour l'ACPR, le secrétaire général peut recourir pour les contrôles sur place à des corps de contrôle extérieurs, des commissaires aux comptes, des experts ou à des personnes ou autorités compétentes (CMF, art. L612-23). Les autorités ont l'accès, pour les nécessités de l'enquête ou de contrôle, à tous documents, quel qu'en soit le support (CMF, art. L621-10). L'ACPR peut demander aux personnes soumises à son contrôle tous renseignements, documents, quel qu'en soit le support, et en obtenir la copie, ainsi que tout éclaircissement ou justification nécessaire à l'exercice de sa mission (CMF, art. L612-24). Les informations peuvent être obtenues et communiquées sur la demande des autorités comme indiqué aux critères 40.12 et 40.13. Enfin, les autorités compétentes d'un État membre de l'UE ou de l'EEE ont le droit de rechercher elles-mêmes en France des informations et ce, à moins que l'ACPR ou l'AMF ne procèdent à cette recherche pour le compte de l'homologue étranger, auquel cas l'autorité étrangère peut être associée à la vérification si elle le souhaite (CMF, art. L632-2, al. 2 et 3).

En ce qui concerne en particulier le contrôle des groupes, l'al. 4 de l'art. L612-23 du CMF, tel qu'ajouté dans le cadre de la transposition de la 5e AMLD, prévoit que « Les contrôles effectués en application des art. L632-12 et L632-13 par les représentants d'une autorité de contrôle étrangère compétente peuvent aussi porter sur le respect, par les personnes assujetties au contrôle de l'ACPR, des dispositions étrangères similaires à l'art. L561-33 organisant la (LBC/FT) au sein des groupes dont l'entité mère est à l'étranger et auxquels les personnes à contrôler appartiennent. De même, les contrôles effectués à l'étranger en application des art. L632-12 et L632-13 par l'ACPR peuvent porter sur le respect des dispositions de l'art. L561-33 au sein des filiales et succursales étrangères des entreprises mères assujetties au contrôle de l'ACPR.

Critère 40.16 - L'AMF et l'ACPR doivent disposer de l'autorisation préalable de l'autorité étrangère qui leur a fourni des informations pour toute dissémination de celles-ci ou toute utilisation à des fins de contrôle ou à d'autres fins (CMF, art. L632-1(A), 632-7(II bis), L632-15-1 et L632-16). Ces dispositions sont opposées par l'AMF lorsqu'elle est requise par des autorités judiciaires de divulguer ou communiquer des informations obtenues auprès d'une autorité étrangère. Ainsi, l'AMF ne communiquera pas ces informations sauf accord exprès de l'autorité étrangère, même lorsque cette communication est demandée à l'AMF en vertu d'une obligation légale. En ce qui concerne l'utilisation des données personnelles, la RGPD s'applique aux autorités de contrôle du secteur financier et offre des garanties additionnelles.

Critère 40.17 - Les autorités de poursuite pénale utilisent divers mécanismes régionaux et internationaux y compris (une Plateforme d'identification des avoirs criminels (PIAC), admission d'une section centrale de coopération opérationnelle afin d'admettre plusieurs moyens de coopération via différentes institutions telle que : INTERPOL, EUROPOL, EUROJUST, CARIN et de nombreux accords bilatéraux et internationaux (CPP, art. 695-9-31 et s, art. 695-9-50 à 695-9-53, [Loi no 2013-1117](#) du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance financière, art. 28). En ce qui concerne la coopération policière avec les États non-membres de l'UE, les autorités expliquent que la France s'appuie sur le cadre juridique établie par les conventions internationales et/ou des accords bilatéraux compte tenu des exigences du principe de réciprocité. Les conventions et accords bilatéraux en matière de coopération policière prévoient une base légale à l'échange d'informations.

Critère 40.18 - Les autorités pénales de poursuite sont en mesure d'utiliser leurs pouvoirs, y compris des techniques d'enquête spéciales pour mener des enquêtes et obtenir des renseignements au nom de leurs homologues étrangers (Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, CSI, art. R811-2).

Critère 40.19 - Les différentes autorités de poursuite pénale dont la police, Gendarmerie et les Douanes, sont en mesure de former des équipes d'enquête conjointes pour mener des enquêtes coopératives et, au besoin, d'établir des arrangements bilatéraux ou multilatéraux pour permettre de telles enquêtes conjointes. (Loi n° 2004 204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité; décision cadre 2002/465/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête ; CPP, art. 695 2 et 695 3, 695 10). Des équipes communes d'enquête peuvent être mises en place avec des États situés hors de l'Union européenne à la condition que ces derniers soient parties à une convention comportant des dispositions similaires à celle de la convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'UE. (CPP, art. 695-10)

Critère 40.20 - Il n'existe pas de dispositions légales restreignant l'échange d'informations indirectement entre autorités non homologues. Ce cadre général crée un environnement qui permet aux autorités compétentes d'échanger indirectement des informations avec des autorités non homologues, en appliquant les principes susmentionnés pertinents.

Pondération et conclusion

Les autorités compétentes peuvent accorder une coopération internationale la plus large possible dans le cadre du BC, des infractions sous-jacentes associées et du FT. Il reste des lacunes mineures dans la législation, notamment en ce qui concerne les échanges d'informations hors l'UE, bien que les conventions internationales pertinentes constituent une base légale applicable. Un délai de réponse n'est pas explicitement prévu pour tous les cas par la loi, mais il n'existe en principe aucun empêchement dans la loi pour un retour dans un temps opportun.

La France est en grande partie conforme avec la R.40.

Résumé sur la conformité technique – Défaillances principales

Annexe Tableau 1. Conformité avec les Recommandations du GAFI

Recommandations	Notation	Facteur(s) justifiant la notation
1. Évaluation des risques et application d'une approche fondée sur les risques	LC	<ul style="list-style-type: none"> Les exemptions aux mesures de vigilance spécifiques pour certaines PPE non soutenues par une évaluation des risques faible. Aucune obligation requérant que les EPNFD documentent et mettent à jour leur évaluation des risques et qu'ils disposent de mécanismes pour communiquer ces évaluations aux autorités compétentes Aucune obligation que les politiques, contrôles et procédures d'atténuation des risques soient approuvés par la haute direction
2. Coopération et coordination nationales	C	<ul style="list-style-type: none"> Tous les critères sont remplis
3. Infraction de blanchiment de capitaux	C	<ul style="list-style-type: none"> Tous les critères sont remplis
4. Confiscation et mesures provisoires	C	<ul style="list-style-type: none"> Tous les critères sont remplis
5. Infraction de financement du terrorisme	C	<ul style="list-style-type: none"> Tous les critères sont remplis
6. Sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme	LC	<ul style="list-style-type: none"> La législation présente des lacunes mineures concernant le niveau de preuve requis et la définition des « motifs raisonnables ».
7. Sanctions financières ciblées liées à la prolifération	C	<ul style="list-style-type: none"> Tous les critères sont remplis
8. Organismes à but non lucratif	PC	<ul style="list-style-type: none"> Identification large des risques d'exploitation des OBNL à des fins de FT dans l'ANR (inclusion des risques liés à la radicalité violente); Seules les OBNL humanitaires bénéficiant de subventions publiques sont soumises à des contrôles préventifs ciblés ; Caractère limité et irrégulier des actions de sensibilisation
9. Lois sur le secret professionnel des IF	C	<ul style="list-style-type: none"> Tous les critères sont remplis
10. Devoir de vigilance relatif à la clientèle	LC	<ul style="list-style-type: none"> L'obligation d'identification des BE des GIE, associations, fondations et fonds de dotation ne visent pas les BE au sens du GAFI. Aucune obligation de collecter les informations sur les pouvoirs qui régissent et lient la personne morale Aucune obligation de collecter l'adresse du fiduciaire lorsque celui-ci est une personne physique Aucune disposition autorisant les IF à ne pas s'acquitter de leur devoir de vigilance vis-à-vis du client lorsqu'elles soupçonnent qu'une opération se rapporte au BC/FT et qu'elles ont des raisons de penser qu'en s'acquittant de leur devoir de vigilance, elles alerteraient le client
11. Conservation des documents	C	<ul style="list-style-type: none"> Tous les critères sont remplis
12. Personnes politiquement exposées	PC	<ul style="list-style-type: none"> Nature limitative de la liste de postes considérée comme politiquement exposée et des personnes considérées comme membre de la famille ou étroitement associées. Limite d'un an au-delà de laquelle une PPE ayant quitté ses fonctions n'est plus considérée comme une PPE Possibilité de ne pas appliquer les mesures de vigilance complémentaires pour les PPE étrangères lorsque le risque est considéré faible.
13. Correspondance bancaire	PC	<ul style="list-style-type: none"> Les mesures spécifiques aux relations de correspondance bancaire ne s'appliquent pas aux relations avec des correspondants situés en UE/EEE.

14. Services de transfert de fonds ou de valeurs	C	<ul style="list-style-type: none"> Tous les critères sont remplis
15. Nouvelles technologies	LC	<ul style="list-style-type: none"> Aucune obligation explicite pour la France d'identifier et d'évaluer les risques de BC/FT liées aux nouvelles technologies. Aucune obligation pour les PSAV de disposer de mécanismes appropriés pour communiquer aux autorités compétentes des informations sur leur évaluation des risques Les contrôles d'honorabilité ne couvrent pas tous les postes de direction ainsi que les BE qui exercent un contrôle autre par leur participation au capital et leurs droits de vote. Le contrôle des PSAV basé sur les risques n'est pas encore en place Les obligations relatives à la R.13 et 16 ne s'appliquent pas toutes aux PSAV Les lacunes soulevées sous les R.10, 12, 17 et 19 sont aussi pertinentes pour la R.15.
16. Virements électroniques	LC	<ul style="list-style-type: none"> Aucune obligation exigeant de déposer une DOS dans tous les pays concernés par le virement électronique suspect.
17. Recours à des tiers	C	<ul style="list-style-type: none"> Tous les critères sont remplis
18. Contrôles internes et succursales et filiales à l'étranger	LC	<ul style="list-style-type: none"> Aucune obligation prévoyant que des procédures de sélection garantissant le recrutement des employés selon des critères exigeants et un programme de formation continue soient mises en place à l'échelle du groupe. Aucune obligation d'appliquer des mesures LBC/FT au moins équivalente à celle en France n'est prévu pour les succursales implantée dans l'UE/EEE.
19. Pays présentant un risque plus élevé	LC	<ul style="list-style-type: none"> La France ne peut pas désigner des pays à l'encontre desquelles des contre-mesures devraient être appliquées si ces pays ne figurent pas déjà sur les listes du GAFI ou de la Commission européenne. Les IF pourraient, au lieu d'imposer des mesures de vigilance renforcer comme le GAFI appelle à le faire, limiter leurs relations d'affaires ou les transactions avec ces pays.
20. Déclaration des opérations suspectes	LC	<ul style="list-style-type: none"> L'obligation de déclarer se réfère exclusivement aux « sommes », un terme qui paraît plus restreint que la définition des fonds prévue dans le Glossaire du GAFI
21. Divulgence et confidentialité	C	<ul style="list-style-type: none"> Tous les critères sont remplis
22. Entreprises et professions non financières désignées : devoir de vigilance relatif à la clientèle	LC	<ul style="list-style-type: none"> Les lacunes soulevées sous la R.10 et 12 sont aussi pertinentes pour la R.22. Les EPNFD ne sont pas tenues d'évaluer les risques liés à l'utilisation de nouvelles technologies ou de prendre des mesures ou gérer ou atténuer ces risques.
23. Entreprises et professions non financières désignées : autres mesures	LC	<ul style="list-style-type: none"> L'absence d'obligation explicite de déclarer immédiatement a un impact sur les EPNFD étant donné la difficulté de déterminer à quel moment l'opération est exécutée pour certaines activités, en particulier pour les avocats. Les lacunes identifiées sous la R.18, 19, 20 sont aussi pertinentes pour la R.23.
24. Transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales	LC	<ul style="list-style-type: none"> Les mécanismes de maintien des informations sur les actionnaires pour les sociétés dont les titres sont au porteur ne permettent pas de s'assurer de la disponibilité de toutes les informations. Les associations ne sont pas tenues de conserver une liste de leurs membres. Aucune mesure n'est en place pour s'assurer que les informations élémentaires sur les associations, fondations et fonds de dotation soient exactes et à jour. Aucune mesure n'est en place afin de s'assurer de la disponibilité des informations exactes et à jour sur les BE des associations, fondations et fonds de dotation. L'intermédiaire inscrit pour les titres au porteur n'est pas toujours tenu de communiquer les informations sur le propriétaire des titres. Aucune sanction pour manquement à l'obligation de conservation des documents des sociétés ou la mise à jour des informations aux RCS n'est prévue Les sanctions administratives pour manquement à l'obligation de déclaration du statut d'intermédiaire (perte du droit de vote ou de pouvoir et privation du droit au dividende) ne sont ni proportionnées, ni dissuasives. Aucune sanction n'est applicable aux fondations et fonds de dotation. Les GTC n'ont pas de mécanisme en place pour contrôler la qualité de l'assistance qu'ils reçoivent.
25. Transparence et bénéficiaires effectifs des constructions juridiques	LC	<ul style="list-style-type: none"> Aucune obligation pour l'administrateur de construction juridique étranger de déclarer son statut aux IF/EPNFD Aucune obligation explicite pour le fiduciaire de détenir les informations élémentaires sur les autres prestataires de services de la fiducie
26. Réglementation et contrôle des IF	LC	<ul style="list-style-type: none"> Les mesures de contrôle de l'honorabilité et de la probité des dirigeants ne couvrent pas l'ensemble des postes de direction pertinents

		<ul style="list-style-type: none"> • Les mesures de contrôle ne visent pas les BE autres que celles qui exercent un contrôle par le biais de leur détention de capital ou de droits de vote • La fréquence et l'étendue des contrôles sur les courtiers en assurance ne sont pas basées sur les risques
27. Pouvoirs des autorités de contrôle	C	<ul style="list-style-type: none"> • Tous les critères sont remplis
28. Réglementation et contrôle des entreprises et professions non financières désignées	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Les conditions de délivrance de l'autorisation d'exploitation des casinos en Nouvelle-Calédonie n'impliquent pas explicitement un contrôle de l'honorabilité et de la probité • Le contrôle de l'honorabilité des BE des opérateurs de jeux en ligne et des sociétés de domiciliation ne considère pas les formes de contrôle autre que celles relevant du contrôle de capital ou des droits de vote • Aucun contrôle de l'honorabilité et de la probité sur les BE des personnes morales n'est prévu pour les agences immobilières, les cabinets de commissariat aux comptes et certaines formes de sociétés pour les cabinets d'avocats
29. Cellules de renseignements financiers (CRF)	LC	<ul style="list-style-type: none"> • L'utilisation des canaux dédiés, sécurisés et protégés pour la dissémination au niveau domestique ainsi que la conduite de l'analyse stratégique ne sont pas encadrées par la loi. • Le mécanisme de nomination du directeur du TRACFIN ne garantit pas son indépendance opérationnelle.
30. Responsabilités des Autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes	C	<ul style="list-style-type: none"> • Tous les critères sont remplis
31. Pouvoirs des autorités de poursuite pénale et des autorités chargées des enquêtes	C	<ul style="list-style-type: none"> • Tous les critères sont remplis
32. Passeurs de fonds	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Les sanctions disponibles sont peu dissuasives
33. Statistiques	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Les statistiques sur les biens saisis ne sont pas ventilées par infraction sous-jacente. • Les statistiques en matière d'entraide judiciaire ne recensent pas l'entraide intra-UE et ne comprennent pas le taux d'exécution et de refus ainsi que les délais d'exécution
34. Lignes directrices et retour d'informations	C	<ul style="list-style-type: none"> • Tous les critères sont remplis
35. Sanctions	C	<ul style="list-style-type: none"> • Tous les critères sont remplis
36. Instruments internationaux	C	<ul style="list-style-type: none"> • Tous les critères sont remplis
37. Entraide judiciaire	C	<ul style="list-style-type: none"> • Tous les critères sont remplis
38. Entraide judiciaire : gel et confiscation	C	<ul style="list-style-type: none"> • Tous les critères sont remplis
39. Extradition	C	<ul style="list-style-type: none"> • Tous les critères sont remplis
40. Autres formes de coopération internationale	LC	<ul style="list-style-type: none"> • Il existe des lacunes mineures en ce qui concerne les échanges d'informations hors l'UE. • Un délai de réponse n'est pas explicitement prévu pour tous les cas par la loi, mais il n'existe en principe aucun empêchement pour un retour dans un temps opportun

Glossaire des acronymes

	DEFINITION
ABR	Approche basée sur les risques de BC/FT
ACPR	Autorité de contrôle prudentiel et de résolution
ADM	Armes de destruction massive
AFA	Agence française anti-corruption
AFD	Agence française de développement
AGRASC	Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués
AMF	Autorité des marchés financiers
ANJ	Autorité nationale des jeux
ANR	Analyse nationale des risques
ASR	Analyse sectorielle des risques
BC	Blanchiment de capitaux
BCE	Banque centrale européenne
BCRE	Bureau de la coordination et des relations extérieures
BE	Bénéficiaire effectif
BEPI	Bureau de l'entraide pénale et internationale
BNDP	Base nationale des données patrimoniales
BNLCCF	Brigade nationale de lutte contre la corruption et la criminalité financière
BNRDF	Brigade nationale de répression de la délinquance fiscale
BRA	Bureau du recouvrement des avoirs
C.comm.	Code du commerce
CARIN	Réseau inter-agence Camden pour le recouvrement des avoirs
CARPA	Caisses autonomes des règlements pécuniaires des avocats
CAS	Cellule d'analyse stratégique
CB	Correspondance bancaire
CC	Code civil
CCJCC	Commission consultative des établissements de jeux
CCLBCFT	Commission consultative sur la lutte contre le BC/FT
CCPD	Centres de coopération policière et douanière
CD	Code des Douanes
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
CDCS	Centre de soutien de crise
CEMAC	Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale
CeNAC	Cellule nationale des avoirs criminels
CeRAC	Cellule régionale des avoirs criminels
CGI	Code général des impôts
CIF	Conseiller en investissements financiers et placements collectifs
CIP	Conseiller en investissements participatifs
CJIP	Convention judiciaire d'intérêt public
CMF	Code monétaire et financier
CNAJMJ	Conseil national des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires
CNB	Conseil national des barreaux
CNCC	Compagnie nationale des commissaires aux comptes

CNIL	Commission nationale informatique et liberté
CNRLT	Coordination Nationale de renseignement et de la lutte contre le terrorisme
CNS	Commission nationale des sanctions
COBAC	Commission bancaire de l’Afrique centrale
COLB	Conseil d’orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
COM	Collectivités d’Outre Mer
COSI	Communications systématiques d’information
CP	Code Pénal
CPP	Code Procédure Pénal
CRF	Cellule de renseignement financier
CRPA	Code des relations entre le public et l’administration
CSI	Code de la Sécurité Intérieure
CSN	Conseil supérieur du notariat
CSNU	Conseil de sécurité des Nations unies
CSOEC	Conseil supérieur de l’ordre des experts-comptables
DAB	Distributeur automatique de billets
DACG	Direction des affaires criminelles et des grâces
DCIO	Division dédié à la coopération internationale au sein de TRACFIN
DCPJ	Direction centrale de la police judiciaire
DEE	Décisions d’enquête européenne
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGDDI	Direction générale des douanes et droits indirects
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGGN	Direction générale de la gendarmerie nationale
DGPN	Direction générale de la police nationale
DGSI	Direction générale de la sécurité intérieure
DGT	Direction générale du Trésor
DIPJ	Direction inter-régionale de police judiciaire
DLPAJ	Direction des libertés publiques et des affaires juridiques
DNEF	Direction nationale d’enquêtes fiscales
DNRED	Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières
DOS	Déclaration d’opérations suspectes
DROM	Départements et régions d’Outre-Mer
EC	Établissement de crédit
ECE	Équipe commune d’enquête
EEE	Espace économique européen
EFIPPP	European Financial Intelligence Public Private Partnership
EI	soi-disant « État Islamique »
EME	Établissement de monnaie électronique
EP	Établissement de paiement
EPNFD	Entreprises et professions non-financières désignées
FICOPA	Fichier national des comptes bancaires et assimilés
FICOVIE	Fichier national des contrats de capitalisation et assurance vie
FNIG	Fichier national des interdits de gérer
FP	Financement de la prolifération
FRUP	Fondation reconnue d’utilité publique
FT	Financement du terrorisme
GABAC	Groupe d’action contre le blanchiment d’argent en Afrique centrale
GABAT	Groupe de travail interministériel de gel des avoirs à but antiterroriste
GAFI	Groupe d’action financière

GAFIMOAN	Groupe d'action financière du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord
GDA	Greffiers des associations
GIE	Groupe d'intérêt économique
GIR	Groupes interministériels de recherches
GTC	Greffe du Tribunal de commerce
H3C	Haut conseil du commissariat aux comptes
HATVP	Haute autorité pour la transparence de la vie publique
IEDOM	Institut d'émission des départements d'outre-mer
IEOM	Institut d'émission d'outre-mer
IF	Institutions financières
IFP	Intermédiaires en financement participatif
INP	Instruments négociables au porteur
INPI	Institut national de la propriété intellectuelle
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IOBSP	Intermédiaires en opérations bancaires et services de paiement
JIRS	Juridictions inter-régionales spécialisées
JOAFE	Journal Officiel des associations et des fondations d'entreprise
JORF	Journal officiel de la République française
JUNALCO	Juridiction nationale chargée de la lutte contre la criminalité organisée
LBC/FT	Lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme
LPF	Livre des procédures fiscales
MAE	Mandat d'arrêt européen
MEAE	Ministère de l'Europe et des affaires étrangères
MOD	Manquements à l'obligation de déclaration
NM3P	Négociants en métaux précieux et pierres précieuses
NU	Organisation des nations unies
OBNL	Organisme à but non-lucratif
OCBC	Office central de lutte contre le trafic des biens culturels
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCLCIFI	Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales
OCRGDF	Office central de la répression de la grande délinquance financière
OFAS	Office anti-stupéfiants
OM	Outre-Mer
ONG	Organisation non gouvernementale
ORIAS	Organisme pour le registre unique des intermédiaires en assurance, banque et finance
PAGC	Plan d'Action Global Commun
PIAC	Plateforme d'identification des avoirs criminels
PIB	Produit intérieur brut
PNAT	Parquet National Anti-terroriste
PNF	Parquet National Financier
PPE	Personne politiquement exposée
PPN	Procédure pénale numérique
PSAV	Prestataires de services en actifs virtuels
PTOM	Pays et territoires d'Outre-Mer
QLB	Questionnaire LBC/FT
RBE	Registre des bénéficiaires effectifs
RCS	Registre du commerce et des sociétés
RCSNU	Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies
RDF	Registre national des fiducies
RG AMF	Règlement général de l'Autorité des marchés financiers

RNA	Registre des associations
RNCS	Registre national du commerce et des sociétés
RTE	Registre des trusts étrangers
SARL	Société à responsabilité limitée
SAS	Société par actions simplifiées
SBDU	Service des biens à double usage
SCCJ	Service central des courses et jeux
SCCOPOL	Section centrale de coopération opérationnelle de la police
SCI	Société civile immobilière
SDAT	Sous-direction anti-terroriste de la DCPJ
SEJF	Service d'enquête judiciaires des finances
SF	Société de financement
SFC	Sanctions financières ciblées
SGDSN	Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale
SGP	Société de gestion de portefeuille
SILCF	Système d'information et de lutte contre la fraude
SIRASCO	Service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée
SNDJ	Service national de douane judiciaire
TEH	Trafic des êtres humains
TFTP	Programme de traçage du financement du terrorisme
TJ	Transmission judiciaire
TS	Transmission spontanée
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UCLAT	Unité de coordination de la lutte antiterroriste
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africaine

GAFI



© GAFI

www.fatf-gafi.org

mai 2022

Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme - La France

Rapport du quatrième cycle d'évaluations mutuelles

Dans ce rapport: un résumé des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) en place en France au moment de la visite sur place (28 juin – 28 juillet 2021).

Ce rapport analyse le niveau d'efficacité et de conformité avec les 40 Recommandations du GAFI du dispositif française de LBC/FT, et émet des recommandations en vue de renforcer ce dispositif.