

Paris, 27 novembre 2015

NOTE DES AUTORITÉS FRANÇAISES

Vers de nouveaux travaux au niveau européen sur la lutte contre le financement du terrorisme.

Les attentats survenus ces dernières années en Europe, et tout particulièrement les derniers attentats commis à Paris le 13 novembre 2015, ont mis en lumière la nécessité de renforcer significativement la lutte contre le terrorisme et son financement au niveau de l'Union européenne.

L'adoption du Paquet anti-blanchiment et financement du terrorisme le 20 mai 2015 (Directive n°2015/849 du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, dite « 4ème directive anti-blanchiment », et du Règlement n°2015/847 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'information accompagnant les transferts de fonds) constitue une première étape pour le renforcement du dispositif européen relatif à la lutte contre le financement du terrorisme. Le contexte actuel rend nécessaire d'accélérer la transposition de ce Paquet avant l'échéance de juin 2017 initialement prévue.

Lors du Conseil européen du 12 février 2015, les chefs d'État européens ont souligné que la sécurité des citoyens étant une nécessité immédiate, *« nous devons mieux mettre en œuvre les instruments disponibles et les développer davantage. Nous demandons que les États Membres mettent en œuvre rapidement le cadre renforcé sur la lutte anti-blanchiment, et que toutes les autorités compétentes intensifient leurs actions pour tracer les flux financiers et geler les avoirs terroristes utilisés pour le financement du terrorisme »*.

La Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au Comité des régions du 28 avril 2015 sur le programme européen en matière de sécurité indique notamment que la Commission étudiera la nécessité *« de prendre des mesures supplémentaires dans le domaine du financement du terrorisme, notamment en ce qui concerne le gel des avoirs des terroristes en vertu de l'article 75 du TFUE, le commerce illicite de biens culturels, le contrôle des formes de paiement, telles que les virements par internet et les cartes prépayées, les mouvements illicites d'argent liquide et le renforcement du règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide »*.

Enfin, le Conseil JAI extraordinaire du 20 novembre 2015 dans ses conclusions :

« a) invite la Commission à présenter des propositions pour renforcer, harmoniser et améliorer les pouvoirs des, et la coopération entre Cellules de renseignements financiers (CRF), notamment par une bonne intégration du réseau FIU.net pour l'échange d'informations dans Europol et garantir leur accès rapide à l'information nécessaire, pour accroître l'efficacité et l'efficience de la lutte contre le

blanchiment et le financement du terrorisme en conformité avec les recommandations du groupe d'action financière (GAFI), pour renforcer les contrôles des méthodes de paiements non bancaires telles que les paiements électroniques/anonymes, les transmissions de fonds, les transporteurs d'espèces, les monnaies virtuelles, les transferts d'or ou de métaux précieux et les cartes prépayées en lien avec les risques qu'elles présentent et pour restreindre plus efficacement le commerce illicite de biens culturels.

b) est engagé à garantir un gel rapide et effectif des avoirs terroristes à travers l'Union, que ce soit à travers des décisions de l'Union européenne autonomes ou en conformité avec les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies. »

Ces évolutions s'inscrivent également dans le cadre de la résolution 2178, votée à l'unanimité le 24 septembre 2014, qui approfondit l'engagement des Nations Unies contre les combattants terroristes étrangers en décidant notamment que les Etats doivent prévenir et éliminer le financement de leurs voyages et de leurs activités, ce qui doit être entendu dans un sens large, au-delà du texte même de la résolution. Elle confirme également que l'obligation pesant sur les Etats de traduire en justice et de disposer d'une législation permettant de réprimer toute personne qui participe au financement ou à l'organisation d'actes de terrorisme s'applique y compris aux combattants terroristes étrangers et à leurs filières.

Les autorités françaises considèrent que de nouvelles actions sur le plan européen en matière de lutte contre le financement du terrorisme sont nécessaires, par l'adoption de nouveaux actes législatifs pour assurer à ces nouvelles mesures un impact effectif et opérationnel. Conformément aux conclusions du Conseil, elles proposent d'axer les travaux sur les six axes de travail suivants : i) le renforcement des prérogatives des Cellules de renseignements financiers pour une meilleure coopération entre elles, ii) l'amélioration de l'efficacité du dispositif européen de gel des avoirs terroristes à l'échelle européenne, iii) le renforcement des contrôles et de la réglementation des moyens de paiement hors circuits bancarisés (iv) la lutte contre le commerce illicite de biens culturels, v) la mise en place de registres des comptes bancaires dans les États Membres, vi) le lancement des travaux sur la mise en place d'un « Terrorism Finance Tracking Program (TFTP) » européen afin de pouvoir exploiter les données des transferts de fonds nationaux et internationaux (système SWIFT).

La présente note se veut une contribution dans cette perspective. Elle envisage, d'une part, les progrès possibles à court terme dans le cadre juridique actuel et, d'autre part, expose les éléments qui justifient de nouveaux textes pour accroître l'efficacité du dispositif européen de lutte contre le financement du terrorisme.

1. Renforcer et harmoniser les pouvoirs des Cellules de renseignements financiers pour leur permettre de mieux coopérer

1.1. Le droit d'effectuer des demandes additionnelles auprès des entités assujetties : un élément essentiel pour la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme

Une Cellule de renseignements financiers (CRF) a pour mission de recueillir, d'analyser, d'enrichir et d'exploiter les signalements d'opérations financières atypiques qui lui sont transmises sous forme de déclaration par les professionnels soumis au dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, mais également, le cas échéant, par d'autres acteurs de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (administrations publiques, autorités de contrôle, cellules de renseignement financier étrangères).

L'analyse et l'enrichissement des éléments recueillis s'effectuent notamment par les demandes additionnelles que peut faire une CRF auprès des professionnels assujettis au dispositif pour obtenir la communication de toutes pièces et documents relatifs à une opération suspecte (relevés de comptes, actes notariés, statuts de société, documents d'expertise comptable, factures, etc.).

Ces missions et prérogatives, prévues par la recommandation 29 du GAFI¹ sont mentionnées dans la 4ème directive anti-blanchiment (articles 32.3 et 33.1 b)). Elles participent à la traçabilité des flux financiers suspects, la reconstitution des opérations atypiques qui sous-tendent toute forme de criminalité organisée, et notamment les actions terroristes ou les trafics d'êtres humains, et sont donc indispensables à une lutte efficace contre la délinquance organisée nationale comme transnationale.

1.2. Les lacunes dans l'harmonisation européenne

Aujourd'hui, les CRF de certains Etats membres de l'Union européenne ne disposent que d'un droit limité d'obtenir des informations additionnelles. Ainsi, dans certains Etats, la CRF ne peut obtenir des informations complémentaires que du professionnel qui a effectué une déclaration de soupçon, à l'exclusion de tous les autres, ou ne peut, à la demande d'une CRF étrangère, solliciter les professionnels assujettis à son dispositif que si elle a préalablement reçu une déclaration de soupçon sur les opérations et/ou personnes évoquées par son homologue. En outre, l'autorisation d'une autorité intermédiaire, telle l'autorité judiciaire, est parfois nécessaire pour pouvoir interroger un professionnel.

Les autorités françaises considèrent :

- que des précisions pourraient être apportées aux dispositions de la 4^e directive, en ce qui concerne les modalités d'exercice du droit d'effectuer des demandes additionnelles.
- qu'il conviendrait de pleinement assurer le principe d'indépendance et d'autonomie opérationnelle des CRF rappelé à l'article 32.3 de la directive en supprimant la possibilité, actuellement prévue, d'une communication indirecte par les professionnels aux CRF des éléments de réponse aux demandes additionnelles « directement ou indirectement » (article 33.1, b). Ces communications, par l'intermédiaire d'une autorité tierce, ralentissent la coopération entre CRF.

1.3. Harmoniser les pratiques européennes en matière de droit de communication des CRF

Il est primordial d'introduire des dispositions plus précises au plan européen afin de permettre une véritable harmonisation des pratiques européennes propres à garantir l'efficacité du dispositif de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et à renforcer effectivement la coopération internationale.

Les autorités françaises considèrent que la législation européenne doit donc clairement prévoir que les CRF peuvent exercer un droit de communication :

- envers un professionnel assujetti, y compris en l'absence de déclaration de soupçon de sa part ;
- à la demande d'une CRF étrangère, y compris en l'absence de déclaration de soupçon initiale nationale d'un assujetti ;
- et directement : il est essentiel pour garantir la qualité et l'exhaustivité des informations transmises ainsi que la fluidité et la célérité des échanges que le mode de communication d'informations entre une CRF et les entités assujetties soit direct.

Cette évolution permettrait en outre de rendre la législation européenne conforme au consensus intervenu lors de la dernière réunion plénière du GAFI en octobre 2015 sur l'interprétation de la recommandation R 29 : le GAFI a en effet souligné qu'une CRF doit pouvoir obtenir des informations

¹ Recommandation n°29 : « Les pays devraient instituer une cellule de renseignements financiers (CRF) servant de centre national pour la réception et l'analyse (a) des déclarations d'opérations suspectes et (b) des autres informations concernant le blanchiment de capitaux, les infractions sous-jacentes associées et le financement du terrorisme, et pour la dissémination du résultat de cette analyse. La CRF devrait pouvoir obtenir des informations supplémentaires des entités déclarantes et devrait avoir accès en temps opportun aux informations financières, administratives et aux informations des autorités de poursuite pénale nécessaires pour exercer correctement ses fonctions. »

additionnelles de toutes les entités déclarantes, et pas seulement de celle qui a effectué une déclaration de soupçon. Il a également été précisé que l'obtention d'informations complémentaires est possible dans le cadre de l'analyse d'un "soupçon". Cette notion, plus large que celle de "déclaration de soupçon" auparavant prévue, permet notamment de solliciter un professionnel assujéti à la demande des CRF étrangères.

Exemple : en France, Tracfin peut exercer son droit de communication non seulement envers le professionnel qui a effectué une déclaration de soupçon, mais également envers tous les autres professionnels assujétis au dispositif LCB/FT visés par l'article L. 561-2 du CMF.

Ainsi, par exemple, si un établissement de crédit A adresse à Tracfin une déclaration de soupçon concernant une opération atypique réalisée sur le compte bancaire de Monsieur X et que le service découvre en consultant le fichier central français des comptes bancaires « FICOBA », que l'intéressé dispose également de comptes bancaires au sein d'un établissement de crédit B (qui n'a jamais effectué de déclaration de soupçon sur l'intéressé), le droit de communication peut s'exercer pour obtenir des informations complémentaires, non seulement auprès de l'établissement de crédit A mais également auprès de l'établissement de crédit B et plus généralement de tous les compte bancaire de la personne.

De même, le droit de communication de Tracfin peut s'exercer dans le but de renseigner une CRF homologue étrangère même en l'absence de déclaration de soupçon préalable détenue par Tracfin. Ainsi, par exemple, si la CRF d'un autre Etat Membre demande des informations à Tracfin sur une vente immobilière réalisée en France, Tracfin peut interroger le professionnel chargé de la réalisation de la vente, quand bien même aucune déclaration de soupçon ne lui aurait préalablement été adressée.

2. Améliorer l'efficacité du dispositif européen de gel des avoirs terroristes

2.1. Les insuffisances du dispositif de gel européen

L'Union européenne a fait du gel d'avoirs une arme efficace de sa politique extérieure. En effet, ces mesures individuelles font systématiquement partie de l'arsenal des mesures restrictives adoptées dans les régimes de sanctions en raison de la situation dans certains pays.

Aujourd'hui, les avoirs des « terroristes » ayant des liens ou des relations avec des organisations situées dans des pays tiers (terrorisme à vocation internationale) peuvent être gelés, de façon autonome par l'Union européenne, sur la base de la Politique Etrangère de Sécurité Commune (PESC) en vertu du règlement 2580/2001 du 27 décembre 2001 conformément à la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme. Ce dispositif requiert néanmoins que l'individu désigné ait d'ores et déjà fait l'objet d'une décision de la part d'une autorité compétente (ouverture d'enquête ou condamnation), ce qui limite de facto le champ des individus concernés.

L'UE doit également pouvoir se doter, rapidement, d'un dispositif lui permettant de geler, de manière efficace et plus souple que dans le cadre existant (exigence de « décision » préalable), les avoirs d'individus, qui, tout en étant des ressortissants européens, sont impliqués dans des actions terroristes ayant une dimension internationale (cas des « combattants terroristes étrangers » et des personnes liées à Daech). En outre, les Etats membres de l'UE devraient partager plus étroitement les informations concernant les gels d'avoirs à l'encontre de leurs ressortissants, pour prendre le cas échéant des mesures similaires sur leur territoire.

2.2. Propositions

2.2.1. L'accélération de la mise en œuvre des mesures de gels onusiennes

La mise en place d'un dispositif efficace de gel des avoirs au niveau européen repose en premier lieu sur l'accélération de manière significative des délais de mise en œuvre par l'Union européenne des gels d'avoirs décidés par les Nations Unies. Les règlements mettent parfois plusieurs semaines à être adoptés alors que ces mesures de gel devraient être appliquées « sans délai », conformément à la recommandation 6 du GAFI. A défaut, les Etats membres contreviennent à leurs obligations internationales tandis que ces délais accroissent le risque d'évasion des avoirs ciblés.

Une proposition conjointe du SEAE et de la Commission est en cours d'examen par les Etats Membres dans le cadre du RELEX/ Sanctions en vue de réduire les délais d'adoption à moins de 72h.

Il pourrait également être demandé aux entités assujetties aux obligations de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, à l'échelle de l'Union et pendant la période précédant l'entrée en vigueur de la mesure adoptée aux Nations Unies, de procéder systématiquement à des déclarations de soupçon en cas de transaction par une personne visée par la décision des Nations-Unies.

2.2.2. L'extension des possibilités de gel au plan européen

Le renforcement de la lutte contre le financement du terrorisme à l'échelle européenne appelle la mise en œuvre d'un dispositif rénové. A ce stade, le recours à l'article 215 du TFUE (adoption de mesures restrictives dans le cadre de la PESC) est un cadre approprié pour renforcer le cadre juridique européen. Parmi les options envisageables :

- l'adoption d'un instrument juridique dédié (un nouveau régime de sanctions visant spécifiquement Daech) qui permettrait non seulement de cibler les individus apportant un concours financier à Daech mais également les sources d'approvisionnement de l'organisation ;
- la modification du régime « Al Qaida » (décision PECS 2002/402 et règlement n°881/2001), qui ne reprend à ce jour que la liste de la résolution CSNU n°1267 « Al Qaida », en ouvrant la voie à des désignations autonomes (ressortissants européens affiliés à Daech / combattants terroristes étrangers) ;
- Le recours au régime européen de gels d'avoirs terroristes (règlement n°2580/2001) qui requiert cependant une décision préalable des Etats membres (ouverture d'enquête, condamnation). Dans ce cadre, il pourrait également être étudié la possibilité d'étendre une mesure nationale de gel à l'ensemble de l'Union européenne.

A plus long terme, il pourrait être envisagé de doter l'Union européenne d'un instrument lui permettant de geler les avoirs de terroristes sans connexion avec les pays tiers mais dont l'action pourrait être une menace pour l'ensemble de l'UE.

2.2.3. La mise en place d'une plateforme indicative des gels nationaux

Les mesures nationales de gel étant territoriales, il est aisé pour une personne (spécialement une personne qui vit aux frontières), dont les avoirs sont gelés dans un Etat membre, de contourner la mesure de gel et de faire des transactions à travers le système bancaire d'un autre Etat membre.

Il serait utile, de créer, sur le plan européen, une plateforme informative des gels nationaux visant à diffuser les gels mis en œuvre par certains Etats membres à l'ensemble des autres Etats membres : cette information partagée à tous les autres Etats membres permettrait aux entités assujetties aux obligations en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme de renforcer leurs vigilances à l'égard des transactions effectuées par des personnes dont les avoirs sont gelés dans un autre Etat membre. Elles pourraient notamment informer leur cellule de renseignement financier sur les opérations faites par une telle personne, voire refuser d'exécuter cette opération.

Cette plateforme indicative de gel pourrait servir de base de discussion pour étendre les mesures de gels nationales au niveau européen.

2.2.4. La mise en œuvre des gels à la demande des Etats tiers

La résolution CSNU 1373 (2001) exige des Etats qu'ils s'engagent au moins à examiner les demandes de gel provenant des Etats tiers. Il s'agit d'une obligation internationale. Lors du sommet du G7 d'Elmau le 8 juin 2015, les chefs d'Etat et de gouvernement ont réaffirmé leur engagement à faciliter l'examen des demandes de gels d'Etats tiers. Les chefs d'Etat et de gouvernement du G20 se sont engagés au sommet d'Antalya le 16 novembre 2015 à renforcer leur coopération en matière de gel des avoirs terroristes.

Le GAFI est en train d'élaborer un guide détaillant les dispositifs nationaux de gels d'avoirs terroristes ainsi que les modalités de saisines des Etats. L'Union européenne devrait également mener un tel exercice afin de permettre à ses membres de connaître les conditions requises pour demander le gel des avoirs d'un individu dans les autres Etats membres de l'UE.

Exemple : La France dispose de mesure de police administrative préventive pour geler les avoirs des personnes qui commettent, ou tentent de commettre, facilitent, participent ou incitent à la commission d'actes de terrorisme (article L.562-1 du code monétaire et financier). Ce dispositif vise à dissuader les personnes qui pourraient être associées à des organisations terroristes d'effectuer des opérations financières destinées à aider ou financer ces organisations.

Cette mesure administrative a prouvé son efficacité : sur l'ensemble des mesures de gel adoptées depuis 2010, seulement un quart d'entre elles ont été renouvelées après 6 mois car pour ¾ d'entre elles, il n'a pas été jugé utile de prolonger la mesure de gel, les risques de financement du terrorisme n'étant plus avérés. Ce type de mesure s'avère en particulier efficace sur des personnes qui sans être profondément impliquées dans le soutien au terrorisme lui témoignent de la sympathie.

3. Renforcer les contrôles des instruments de paiement hors circuits bancarisés : monnaie électronique, monnaies virtuelles et obligations déclaratives en douanes

Les attentats terroristes récents en France ont mis en lumière la capacité de certains réseaux terroristes à se financer de façon souterraine, souvent grâce à des montants modestes. La lutte contre l'anonymat des transactions afin de mieux tracer les opérations suspectes doit être menée non seulement au niveau national mais nécessite, pour être pleinement efficaces, un renforcement du cadre réglementaire européen.

Il importe ainsi de renforcer l'encadrement réglementaire sur le plan européen pour :

3.1. Encadrer et contrôler plus efficacement les instruments de monnaie électronique

3.1.1. Encadrer plus efficacement l'utilisation de la monnaie électronique

La monnaie électronique² est un moyen de paiement moderne qui connaît un développement important et rapide, en raison de la libéralisation du marché européen consécutive à l'adoption de la directive 2009/110/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 (dite 2ème

² Selon la réglementation européenne, la monnaie électronique s'entend de toute valeur monétaire représentant une créance sur un émetteur qui est stockée sur un support électronique, y compris magnétique. Cette valeur monétaire doit être émise contre la remise de fonds d'un montant équivalent, moyennant commissions et frais (Cf. Directive 2009/110/CE du 16/09/2009). Cette valeur monétaire doit être acceptée comme moyen de paiement par des personnes physiques ou morales autres que l'émetteur.

directive monnaie électronique) qui a renforcé la concurrence sur le marché européen des paiements et favorisé l'émergence d'acteurs porteurs d'offres innovantes.

Pour autant, la monnaie électronique, et notamment sous la forme des cartes prépayées est susceptible d'être utilisée massivement par des groupes criminels (criminalité organisée, trafics de migrants) et terroristes. Elle permet notamment de procéder à des achats en toute discrétion (billets, d'avions, armes, etc.). D'ores et déjà, des cartes prépayées ont été retrouvées lors des perquisitions réalisées par les services de police judiciaire aux domiciles d'individus mis en cause dans de tels réseaux.

La réglementation européenne apparaît insuffisante pour prévenir l'utilisation de la monnaie électronique aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

En effet, la directive 2009/110/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 encadre l'activité des émetteurs de monnaie électronique mais ne réglemente qu'à minima les conditions d'utilisation de ce moyen de paiement.

De même, dans la 4ème directive anti-blanchiment³, les seules dispositions concernant spécifiquement la monnaie électronique sont relatives aux seuils et caractéristiques (cartes rechargeables ou non, utilisables dans un ou plusieurs Etats membres, capacité maximale du support ou de paiement mensuel inférieur à 250 euros, etc.) qui autorisent les Etats membres à permettre aux professionnels assujettis à la LCB-FT de ne pas appliquer certaines mesures de vigilance (notamment l'identification du client ou du bénéficiaire effectif).

Si ces nouvelles règles constituent une avancée, elles ne permettent pas de limiter efficacement les risques intrinsèques de la monnaie électronique en général, et des cartes prépayées en particulier : ces cartes peuvent comporter des montants très importants ; leur acquisition, leur chargement et leur utilisation sont difficilement contrôlables. La réglementation européenne n'exige en effet pas systématiquement la présentation d'une pièce d'identité lors de l'achat du support électronique (la carte magnétique ou à puce). En outre, le risque de délivrance de cartes prépayées sur présentation de faux documents est réel, les distributeurs de ces cartes étant généralement peu équipés pour détecter les fausses pièces d'identité ou les identités usurpées. Quant à leur chargement, il peut également s'effectuer de manière anonyme, puisque pouvant être réalisé en espèces auprès de ces mêmes points de vente.

Enfin, ces cartes sont simples à transporter et difficilement décelables, ces caractéristiques facilitant la mobilité des fonds qui peuvent ainsi passer discrètement les frontières. Ainsi, une carte prépayée, assimilable visuellement à une carte bancaire classique (a fortiori lorsque ladite carte prépayée est adossée à un réseau type Visa, Mastercard) et aisément dissimulable, est difficilement détectable par un service répressif ; celui-ci n'est de plus pas en mesure de connaître le montant d'emport de la carte lors du contrôle.

La nécessité d'accéder rapidement à cette information est pourtant primordiale alors que la Douane française a récemment saisi sur le territoire national une carte de monnaie électronique prépayée panaméenne dont elle a finalement déterminé que le montant stocké était de 250 000 euros.

En conséquence, les autorités françaises proposent que l'Union européenne adopte les mesures suivantes :

- prise d'identité systématique, quel que soit le montant d'emport, lors de l'achat ou du rechargement de la monnaie électronique, notamment d'une carte prépayée, avec conservation de la copie des documents fournis au moment de l'achat ou de certaines mentions (nom, prénoms, date et lieu de naissance de la personne, etc.) ; la mise en place d'un registre centralisé permettant la conservation de ces éléments pourrait être envisagée ;

³ Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme

- limitation de l'alimentation, en particulier du rechargement, des supports de monnaie électronique par des moyens de paiements non traçables (espèces, bons de rechargement, monnaie électronique anonyme) ;
- limitation de la capacité d'emport du support de monnaie électronique à un seuil à déterminer ;
- traçabilité des opérations réalisées au moyen de monnaie électronique par les opérateurs, émetteurs, gestionnaires et distributeurs de la monnaie électronique intervenant à tous les stades d'utilisation de la monnaie électronique (depuis son émission jusqu'à l'épuisement de la monnaie ou son remboursement)

Il conviendrait également d'étudier la possibilité de faire évoluer techniquement les terminaux de paiement pour que soient différenciés les paiements par carte prépayée des paiements par carte adossée à un compte bancaire. Dans l'attente, cette distinction carte prépayée-carte bancaire pourra être opérée par une identification visuelle (tel l'ajout d'un pictogramme qui indique qu'il s'agit d'un support de monnaie électronique)⁴.

3.1.2. Renforcer la supervision et la coopération entre superviseurs européens pour la monnaie électronique

La réglementation européenne (directives sur les services de paiement et sur la monnaie électronique) autorise un établissement de paiement ou de monnaie électronique agréé dans un État membre à exercer son activité dans un autre État membre dans le cadre du passeport européen en ayant recours à un agent (pour les établissements de paiement) ou un distributeur (pour les établissements de monnaie électronique). La 4^{ème} directive anti blanchiment précise que l'établissement applique la réglementation LCB-FT du pays d'accueil, sous le contrôle de l'autorité compétente de ce pays agissant « en coopération avec l'autorité compétente du pays d'origine ». Cependant, elle ne précise pas les modalités de cette coopération. Elle prévoit, en outre, que seules des « mesures temporaires » peuvent être prises, par l'autorité compétente du pays d'accueil, à l'encontre des établissements de paiements ou de monnaies électroniques européens en cas de graves manquements à la réglementation applicable en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

S'agissant des agents d'établissements de paiement, la réglementation prévoit une procédure selon laquelle l'autorité du pays d'origine sollicite l'avis de l'autorité du pays d'accueil, sur l'existence d'un soupçon de blanchiment ou de financement du terrorisme, avant d'enregistrer les agents désignés par l'organisme étranger. Cependant, la procédure ne fonctionne pas en pratique de manière efficace. En tout état de cause, l'autorité du pays d'origine décide seule de l'enregistrement ou du désenregistrement des agents. De surcroît, aucun dispositif d'enregistrement n'existe pour les distributeurs de monnaie électronique.

Enfin, les agents ou les distributeurs sont des personnes physiques ou morales, non-professionnels du secteur financier (commerçants, taxiphones etc.), qui agissent au nom et pour le compte d'un ou plusieurs établissements de paiement ou de monnaie électronique, qu'ils soient européens ou agréés en France.

Ce système favorise, par nature, les opérations suspectes de la clientèle avec un risque fort de complicité de l'agent ou du distributeur (par exemple : production de fausses pièces d'identité par le client, enregistrement de fausses références de pièces d'identité par l'agent, créations d'opérations fictives multiples pour écouler une masse d'espèces, disparition du fonds de commerce de l'agent après son enregistrement comme agent tandis qu'il continue à faire des transactions, etc...). Il en résulte également souvent une confusion des opérations effectuées pour le compte des divers organismes comme pour leur compte propre.

⁴ Article 10.5 règlement UE 2015/751 du 29/04/2015 relatif aux commissions d'interchange pour les opérations de paiement liées à une carte.

En conséquence, les autorités françaises préconisent d'améliorer le cadre juridique de coopération en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme entre superviseurs européens compétents et la maîtrise des risques liés à l'exercice de l'activité, en ayant recours à des agents ou à des distributeurs de services de paiement ou de monnaie électronique notamment par :

- la mise en place d'un régime des distributeurs de monnaie électronique afin de l'aligner a minima sur celui des agents, tel que prévu dans la directive sur les services de paiement récemment révisée : enregistrement des distributeurs par l'autorité compétente en matière d'agrément dans le pays d'origine après la vérification de l'honorabilité et de la compétence du distributeur ;
- la possibilité d'encadrer le réseau de distributions via le recours à des agents ou des distributeurs, d'un établissement de paiement ou de monnaie électronique ;
- le recueil dans un délai raisonnable et la prise en compte de l'avis de l'autorité compétente du pays d'accueil avant l'enregistrement de l'agent de services de paiement ou du distributeur de monnaie électronique par l'autorité compétente du pays d'origine de l'établissement ;
- la transmission d'éléments d'information, notamment d'identité, complets concernant les agents et distributeurs, à l'autorité compétente du pays d'accueil pour qu'elle puisse rendre un avis sur les risques/soupçons en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme avant l'enregistrement par l'autorité compétente du pays d'origine de l'établissement;
- le désenregistrement des agents de services de paiement ou de distributeurs de monnaie électronique par l'autorité compétente du pays d'origine sur la base des informations transmises par l'autorité compétente du pays d'accueil, notamment en provenance d'une cellule de renseignement financier.

La compétence en matière de supervision pour la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme de l'autorité compétente du pays d'accueil doit être renforcée en pratique par la reconnaissance de la plénitude des pouvoirs de sanction de l'autorité compétente du pays d'accueil en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, notamment par le prononcé de sanctions pécuniaires ou d'interdiction d'exercer sur le territoire national.

3.2. Encadrer et contrôler les monnaies virtuelles pour améliorer la transparence des transactions

La structure et le fonctionnement de ces monnaies, notamment lorsqu'elles sont décentralisées, fondées sur l'anonymat et la non traçabilité, rendent leur contrôle très difficile. En effet, les monnaies virtuelles voient l'intervention de nombreux acteurs non régulés qui peuvent être des personnes physiques, des groupes de personnes ou des personnes morales. Les garanties de prix ou de liquidité sont inexistantes et leur cours est extrêmement volatil du fait du caractère spéculatif de ces monnaies. Le manque de transparence dû à l'anonymat total des transactions en monnaie virtuelle ne permet aucun contrôle en termes de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme bien que les transactions effectuées dans certaines crypto-monnaies soient enregistrées dans un registre public.

Les monnaies virtuelles, par leur mode de fonctionnement et leurs caractéristiques, présentent ainsi des risques d'utilisation à des fins illicites notamment dans le cadre de financement d'activités criminelles. Certaines monnaies virtuelles peuvent avoir été créées uniquement afin de répondre à des finalités illicites ; elles peuvent alors être non-traçables grâce à des cryptages spécifiques et ne disposer d'aucun registre consignait les transactions. Il convient de relever que les monnaies virtuelles peuvent constituer des instruments d'échanges privilégiés pour l'économie souterraine notamment présente sur le « Darknet ».

Des lignes directrices du GAFI (Groupe d'action financière) ont été publiées en juin 2015 pour donner un premier cadre international (mais basé sur des recommandations non contraignantes) à ces monnaies⁵, recommandant la soumission des plateformes d'échangeurs de monnaies virtuelles en monnaies ayant cours légal aux règles en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme découlant des standards du GAFI.

Compte tenu du caractère transfrontalier inhérent à ce type de technologies, les autorités françaises défendent l'assujettissement des activités de conversion monnaies virtuelles/monnaies ayant cours légal aux règles de vigilances en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

D'autres mesures permettant de mieux encadrer l'utilisation des monnaies virtuelles afin de prévenir et dissuader leur usage à des fins illicites peuvent également être formulées telles que :

- L'utilisation des monnaies virtuelles comme méthode de paiement ainsi que les flux de conversion des monnaies virtuelles en espèces pourraient être plafonnés.
- Une prise d'identité lors de la conversion en monnaie ayant cours légal, voire lors d'une transaction dépassant un certain montant, permettrait également de lutter contre l'anonymat des transactions et des utilisations des monnaies virtuelles pour l'achat de biens ou de services.

Dans une logique de contrôle et de lutte contre l'utilisation à des fins illicites des monnaies virtuelles, la mise en place de registres de transactions consignnant les échanges en monnaies virtuelles pourrait également être envisagée.

3.3. Renforcer les obligations déclaratives en douanes sur les mouvements d'or, les transferts opérés par fret et d'autres types de transferts physiques de capitaux

Une grande quantité de capitaux transitent via le fret, notamment le fret aérien, sans que ces mouvements ne soient soumis à l'obligation déclarative en douane, qui ne s'applique, concernant les capitaux transportés par les personnes physiques, qu'au-delà de 10 000 euros comme l'illustre les résultats d'une récente opération effectuée par les Douanes françaises à Roissy dédiée à la découverte d'argent liquide.

Les obligations déclaratives applicables aux personnes physiques devraient être étendues aux transferts physiques de capitaux par voie de fret, à l'or, aux métaux précieux et aux cartes prépayées. Les autorités françaises demandent l'extension de cette obligation déclarative aux frontières de l'Union, qui suppose la modification du règlement européen (le règlement (CE) n° 1889/2005 du 26 octobre 2005 du Parlement européen et du Conseil relatif au contrôle de l'argent liquide entrant et sortant de la Communauté.

⁵ *Virtual currencies : Key Definitions and Potential AML-CFT Risks*, juin 2015.

Exemple : Face à l'utilisation avérée du fret et de la voie postale par les organisations criminelles et compte tenu des nombreux mouvements financiers opérés par ces vecteurs, la douane a souhaité organiser une opération dédiée à la découverte d'argent liquide sur le fret, le fret express et la voie postale. Cette opération, baptisée « BINGO », a été menée par la direction de Roissy Fret au cours des mois de novembre et décembre 2014.

Elle visait notamment à :

- obtenir une vision claire et précise des transferts de capitaux déclarés ou non déclarés réalisés par fret, fret express et fret postal ;*
- soutenir les propositions d'évolution réglementaire défendues par la France auprès de la Commission européenne, mais également au sein du GAFI ;*
- mettre à jour d'éventuels réseaux de blanchiment ou de financement du terrorisme.*

Sur ce dernier axe, les travaux préparatoires ont permis de révéler que pour l'année 2013, 12 milliards d'euros de valeur de billets de banque ont été déclarés.

Durant cette opération, 90 découvertes de moyens de paiement ont été effectuées pour une valeur totale de 9 244 827€ (selon taux de change en vigueur), comprenant notamment :

- 6 chèques sans valeur, sans ordre et un chéquier entier (50 unités) ;*
- 1 chèque de 44 900\$;*
- 83 kg d'or puis 42,58 kg d'or expédiés du Togo vers le Liban ;*
- 13 lingots d'or de 1kg et 8 lingots de 500gr ;*
- 78 découvertes de cartes prépayées dont le montant était impossible à déterminer ;*
- 2 ordres de transfert de fonds pour 20 000€ ;*
- 40 faux billets de 50 euros dans un envoi postal en provenance d'un autre Etat membre de l'UE. Les faux billets proviennent manifestement d'individus impliqués dans le trafic de produits stupéfiants ;*
- 651 chèques mandats poste pour un total de 631470 US\$ découverts dans un envoi de fret express en provenance du Togo et à destination des Philippines.*

4. Renforcer la lutte contre le commerce illicite de biens culturels

La communauté internationale a constaté avec une grande inquiétude que les organisations terroristes (ou les individus qui y sont liés) se livrent à la contrebande directe ou indirecte de biens culturels provenant de sites archéologiques, de musées, de bibliothèques ou d'autres sites, pour financer leurs actions de recrutement et renforcer leurs capacités opérationnelles.

Dans ce contexte, les autorités françaises soutiennent la création d'un cadre réglementaire destiné à limiter les paiements en espèces ou par d'autres moyens non traçables pour l'achat de biens culturels afin de tracer avec plus d'efficacité les transactions transfrontalières dans ce domaine.

L'introduction prochaine dans le droit français d'une faculté de contrôle douanier à l'importation devrait se doubler d'une mesure équivalente au niveau européen pour plus d'efficacité

Il apparaît en effet nécessaire d'instaurer le principe d'un contrôle à l'importation des biens culturels entrant sur le territoire de l'Union européenne pour empêcher la circulation de ces biens issus des pillages de sites dans les zones de conflits ou objets de leur commerce illicite. Une telle mesure permettrait de généraliser les mesures de contrôle existant actuellement à l'importation pour les seuls biens culturels irakiens et syriens.

En effet, jusqu'ici, la réglementation européenne n'encadre que l'exportation des biens culturels (règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil du 18 décembre 2008), à l'exception des biens en

provenance d'Irak et de Syrie qui font l'objet de contrôle à l'importation en application des règlements 1210/2003 et 1332/2013 concernant l'Irak et la Syrie, respectivement.

Sensibilisées à la situation dans les zones de conflit, les autorités européennes ont récemment évoqué la possibilité d'un projet de règlement général sur les contrôles à l'importation qui permettrait de lutter efficacement contre les trafics de biens culturels sans discrimination de provenance et d'origine.

Les autorités françaises soutiennent l'intérêt d'une initiative législative européenne de création d'un dispositif de contrôle à l'importation des biens culturels qui consoliderait certains dispositifs nationaux en place ou envisagés.

Il est également nécessaire de mettre en œuvre, dans les pays d'exportation, des politiques qui requièrent une autorisation d'exportation et une documentation claire sur l'origine de ces biens.

5. Mettre en place dans chaque Etat membre des registres des comptes bancaires et de paiement

Le Conseil européen du 12 février 2015 a reconnu l'importance de faire en sorte que « toutes les autorités compétentes intensifient leurs actions pour tracer les flux financiers et geler les avoirs terroristes utilisés pour le financement du terrorisme ».

En France, la rapidité de la mise en place d'une mesure de gel repose, d'une part, sur le « fichier des comptes bancaires » (FICOBA), et d'autre part, sur l'accès à ce fichier par la Cellule de renseignement financier « Tracfin » dans le cadre de ses investigations. Cet outil a été bâti dans le total respect de la protection des données personnelles sous l'égide de l'autorité indépendante compétente (la commission nationale informatique et libertés).

Les autorités françaises considèrent que la mise en place de registres des comptes bancaires et de paiements, qui n'est pas une obligation au titre de la « 4ème directive anti-blanchiment », se justifie au regard du nouveau contexte de menace terroriste. Pour renforcer l'efficacité de la lutte contre le financement du terrorisme, il est essentiel que les cellules de renseignements financiers et les autorités de contrôle disposent d'informations sur les données bancaires, en un temps opportun et dans le respect de la confidentialité, au travers d'un registre centralisé. Un tel fichier, sur le modèle de ceux existant dans plusieurs États membres, s'avère un outil essentiel pour les cellules de renseignements financiers et les autres autorités compétentes, pour mener des enquêtes et des analyses efficaces en matière de financement du terrorisme, et faciliter la mise en place des mesures de gel ainsi que les échanges entre autorités compétentes et Cellules de renseignement financiers des États membres.

Sans cet outil, il est plus difficile aux autorités d'identifier les comptes qu'il convient de geler, et les moyens d'enquêtes dont disposent les cellules de renseignements financiers ainsi que l'échange d'informations entre elles, ne sont pas pleinement efficaces.

6. Lancer les travaux pour la mise en place d'un « Terrorism Finance Tracking Program (TFTP) » au plan européen afin d'exploiter les données des transferts de fonds internationaux (système SWIFT)

Le système SWIFT de communication sécurisée entre banques est utilisé pour plus de 80% des transferts financiers nationaux, européens et internationaux dans le monde. Ces données sont stockées sur deux serveurs, l'un aux Etats-Unis, l'autre en Europe. Les services de renseignement américains (via le Terrorist Financing Tracking Program – TFTP) exploitent depuis 2001 ces données, soit directement pour les données stockées aux Etats-Unis, soit indirectement pour les données stockées via un accord UE/Etats-Unis. Les Etats européens n'ont pas accès directement aux données stockées en Europe, notamment concernant des ressortissants européens. Ils peuvent en revanche,

en vertu de l'accord UE/États-Unis, avoir accès à ces données en faisant des demandes aux États-Unis.

En pratique, l'expérience opérationnelle du service de renseignements français Tracfin montre que les conditions mises par les États-Unis sont très restrictives et les réponses lentes et donc que ce droit de requête reste en grande partie théorique (demandes de justification complémentaire des requêtes, etc.). De plus, il ne permet pas un traitement de masse. Le dispositif est ainsi inadapté à la réalité des enquêtes en matière de terrorisme, qui exigent une très grande réactivité dans la capacité à mettre au jour les réseaux, parfois vastes, de financement de ces activités.

Les autorités françaises sont favorables à la création d'un TFTP européen autonome, pendant du dispositif de américain, qui exploiterait directement les données concernant les ressortissants européens (et collaborerait avec le TFTP américain pour l'exploitation des données américaines).

Un tel dispositif permettrait à l'Europe de se doter d'un outil pérenne d'accès et d'utilisation des données "Swift", ce qui s'avère précieux pour les services de renseignements afin d'identifier et tracer plus efficacement des flux financiers, élément clé de la lutte contre le terrorisme