



L'ACTION DE TRACFIN DANS LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT D'ARGENT ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME

TRACFIN*

La plupart des pays se sont aujourd'hui engagés dans un processus volontariste de lutte contre le blanchiment des capitaux. Pour ce faire, au-delà d'une législation renforcée et à la sévérité sans cesse accrue, chacun d'entre eux a mis en place un service spécialisé dans cette mission, communément appelé cellule de renseignement financier (CRF).

Selon les États, leurs traditions, leur environnement juridique, leur pôle d'expertise déjà existant, ces CRF sont soit totalement autonomes, parfois rattachées à la Banque centrale, soit partie intégrante du système judiciaire ou d'un service de police. D'autres, enfin, relèvent des ministères des Finances.

C'est le cas en France où Tracfin est un service administratif rattaché au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Créé par un décret du 9 mai 1990, ses attributions en matière de lutte contre le blanchiment ont été

clairement définies par la loi n° 90-614 du 12 juillet 1990, désormais insérée dans le Code monétaire et financier.

ORGANISATION ET STRUCTURE

Au 1^{er} septembre 2002, l'effectif de Tracfin s'élève à 44 personnes, dont 29 enquêteurs-analystes financiers formant le « noyau dur » de la structure, c'est-à-dire son rouage opérationnel. Tous les personnels sont des fonctionnaires d'État, issus de diverses administrations financières (direction générale des douanes, services extérieurs du Trésor...). Un magistrat assure les liaisons avec les parquets territoriaux et, depuis le 1^{er} août 2002, un officier de gendarmerie a été mis à disposition en qualité d'officier de liaison (un cadre de la police nationale devrait le rejoindre à terme).

* Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins.

MISSIONS ET PRÉROGATIVES

Les missions originelles

Tracfin est à la fois une centrale du renseignement sur les circuits financiers clandestins et un service d'expertise antiblanchiment.

Deux missions principales lui sont, en effet, confiées :

- recueillir, traiter et diffuser le renseignement relatif aux circuits financiers clandestins et au blanchiment de l'argent, et coordonner, sur ce sujet, l'action des services relevant du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, (décret du 9 mai 1990) ;
- recevoir et enrichir les déclarations de soupçon des organismes financiers (banques, établissements financiers publics, bureaux de change manuel, sociétés d'assurances, courtiers d'assurances et de réassurances, entreprises d'investissement, mutuelles) et de certaines professions non financières (notaires et agents immobiliers, responsables de casinos, commissaires-priseurs judiciaires et sociétés de ventes volontaires, ainsi que les marchands de biens de grande valeur). La transposition en cours de la directive européenne antiblanchiment du 4 décembre 2001 devrait inclure les experts-comptables, les commissaires aux comptes et les avocats parmi les professions soumises à l'obligation de transmission de déclarations de soupçon.

Ces déclarations, qui constituent la clé de voûte du dispositif français antiblanchiment, sont établies lorsque les sommes inscrites dans les livres des professionnels assujettis, ou les opérations s'y rapportant, pourraient pro-

venir du trafic de stupéfiants ou d'activités criminelles organisées.

Ce mécanisme déclaratif, par essence subjectif, laissé à la libre appréciation du professionnel, est complété, depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les nouvelles régulations économiques (NRE) du 15 mai 2001, par des déclarations automatiques, de nature objective, applicables aux seules institutions financières, pour certaines opérations considérées comme particulièrement sensibles.

Pour mener à bien sa mission antiblanchiment, Tracfin dispose de pouvoirs spécifiques :

- il peut faire opposition à l'exécution de l'opération déclarée pendant une durée maximale de douze heures. Ce délai peut être prorogé, sur requête de Tracfin et après avis du parquet, par le président du Tribunal de grande instance de Paris ;

- il peut demander, aux organismes financiers, communication de toutes pièces et documents relatifs à une opération soit pour disposer, suite à une déclaration de soupçon, de l'ensemble des transactions effectuées par une personne physique ou morale, soit pour renseigner, dans les conditions prévues par la loi, un service étranger exerçant des compétences analogues. Le secret bancaire n'est donc pas opposable à Tracfin.

Lorsqu'à l'issue de son expertise financière, Tracfin est parvenu à transformer le soupçon initial en présomption de blanchiment du produit du trafic de stupéfiants ou d'une activité criminelle organisée, il porte les faits à la connaissance du procureur de la République territorialement compétent.



Il saisit également les autorités judiciaires, sur la base des dispositions de l'article 40 du Code de procédure pénale, chaque fois que ses investigations mettent en lumière des faits délictueux situés en dehors du champ strict de la déclaration de soupçon : infractions aux lois sur les sociétés ; fraudes et contrefaçons ; atteintes aux biens (escroqueries notamment à la TVA intracommunautaire, abus de confiance, faux et usage, vols et recels), à la probité publique (corruption), à la confiance publique (faux monnayage), voire aux personnes (proxénétisme).

Dans le cadre de l'exercice de sa mission, Tracfin peut échanger des informations avec les officiers de police judiciaire de l'Office central pour la répression de la grande délinquance financière, les services douaniers et les autorités de contrôle des professions assujetties au mécanisme déclaratif (Commission bancaire, Commission de contrôle des assurances...). En outre, depuis la loi NRE, il peut recevoir, des administrations de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, toutes les informations qui lui sont nécessaires.

En contrepartie des prérogatives qui lui sont confiées, Tracfin doit respecter des règles déontologiques strictement définies par la loi : les signalements qu'il reçoit ne peuvent être utilisés à d'autres fins que la lutte contre le blanchiment (interdiction, par exemple, d'un usage fiscal), ni transmis à d'autres interlocuteurs que ceux précités et limitativement énumérés dans le Code monétaire et financier.

Les intermédiaires financiers et non financiers bénéficient, quant à eux, d'une exonération de responsabilité

pénale, civile et professionnelle du chef de violation du secret professionnel, lorsqu'ils ont, de bonne foi, déclaré leurs soupçons à Tracfin.

Une mission nouvelle : la lutte contre le financement du terrorisme

Les attentats du 11 septembre 2001 ont renforcé la lutte contre les réseaux terroristes et leurs sources de financement.

En effet, les actes terroristes étant assimilés à des activités criminelles organisées, il est admis - notamment par les membres du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (Gafi) - que les fonds suspectés de provenir de telles actions, ou destinés à leur commission, donnent lieu, comme en matière de blanchiment d'argent, à déclaration de soupçon.

De fait, les CRF, à l'instar de Tracfin, sont devenues *ipso facto* des acteurs privilégiés de cette mobilisation. Car, si les deux problématiques (blanchiment d'argent sale et financement du terrorisme) ne se superposent pas (dans le cadre de la seconde, il s'agit davantage de « noircir » des capitaux propres), elles interfèrent et se nourrissent mutuellement. En tout état de cause, l'arsenal utilisé pour traquer les blanchisseurs peut et doit être mis au service de la détection des moyens financiers des groupes terroristes.

Dans ce domaine, qui est désormais une de ses priorités premières, Tracfin mène une triple action :
- sensibilisation des partenaires financiers (banques et bureaux de change, essentiellement) à la nécessité im-

périeuse de signaler toute opération pouvant financer un groupe terroriste. Les déclarations recueillies sont traitées prioritairement. Tracfin a ainsi reçu de nombreux signalements, portant sur des transactions nationales ou internationales, parfois à destination ou en provenance de pays censés abriter des réseaux terroristes, dépourvues de justification économique et réalisées le plus souvent en espèces. Après enrichissement, Tracfin a transmis plusieurs dizaines de dossiers aux parquets (pour l'essentiel, au procureur de la République de Paris) concernant des opérations susceptibles d'alimenter des mouvements terroristes ;

- en parallèle, renforcement des synergies opérationnelles avec de nombreux services institutionnels, notamment les services de police. En outre, Tracfin collabore à Finater, cellule de lutte contre le financement du terrorisme mise en place au sein du Minefi le 27 septembre 2001. Sa connaissance des typologies du blanchiment et, plus largement, des circuits financiers clandestins, y constitue un apport, tant conceptuel qu'opérationnel, à l'action menée contre le financement du terrorisme ;

- enfin, une coopération internationale renforcée, condition d'un combat efficace contre le financement du terrorisme. Elle s'exprime tant au niveau bilatéral que multilatéral.

Le réseau des CRF - auquel appartient Tracfin - offre le moyen de mieux appréhender l'activité des groupes terroristes au travers de leurs ressources financières. La coopération s'organise de manière satisfaisante, en particulier au sein de l'Union européenne (sur le fondement de la décision du conseil du

17 octobre 2000, relative aux modalités de coopération entre CRF).

Avec les États-Unis, les liaisons opérationnelles antiterroristes ont débuté au lendemain des attaques contre le World Trade Center et le Pentagone. Tracfin est notamment parvenu à rassembler des informations concordantes concernant l'activité de plusieurs des individus ciblés par son homologue américain, FinCEN. Il a, en particulier, isolé des transferts de fonds entre la France et les États-Unis au profit des intéressés, mis au jour des adresses et identifié les contacts de certains suspects dans notre pays.

COOPÉRATION INTERNATIONALE

Le blanchiment, organisé et structuré, s'affranchit, par essence, des frontières et dispose d'une capacité d'intervention planétaire. Cette mondialisation du phénomène, étroitement liée à celle de l'économie, prend appui sur les technologies les plus récentes, favorables à la circulation et à la dissimulation des capitaux frauduleux. En réponse, les instruments juridiques répressifs et les acteurs opérationnels se sont aussi internationalisés.

Ainsi, dans le cadre de la coopération bilatérale, Tracfin dispose-t-il d'un droit de communication et d'échange de renseignements avec les unités étrangères exerçant des compétences analogues (les CRF) et soumises aux mêmes obligations de secret professionnel. Depuis sa création, il a multiplié les actions de coopération avec de telles structures, et a signé, à ce jour, vingt-



deux accords bilatéraux avec ses homologues :

- d'Europe : Andorre, Belgique, Chypre, Espagne, Finlande, Grèce, Guernesey, Italie (UIC, Garde des finances et DIA), Luxembourg, Monaco, Portugal, République Tchèque et Royaume-Uni ;
- d'Amérique du Nord : États-Unis ;
- d'Amérique latine : Argentine, Brésil, Colombie, Mexique et Panama ;
- d'Océanie : Australie.

Sur le plan multilatéral, Tracfin collabore à des projets d'envergure traités par des enceintes internationales, principalement le Gafi et le Groupe Egmont.

Le Gafi

Le Gafi, organe intergouvernemental, créé lors du sommet économique de 1989 - dit sommet de l'Arche -, a reçu pour mandat de concevoir et d'impulser des stratégies de lutte contre le blanchiment de capitaux. Il regroupe actuellement 29 pays, dont la France, et deux organisations internationales (la Commission européenne et le Conseil de coopération du Golfe).

En avril 1990, il a défini un programme de quarante recommandations - révisées une première fois en 1996 (un nouveau processus de révision a été lancé) - destinées à être appliquées par ses membres (sans préjudice des États non membres), au travers de leurs législations nationales. Ce texte est aujourd'hui reconnu comme le standard international de normes de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux. À la fin octobre 2001, huit recommandations spéciales

ont été élaborées au titre de la lutte contre le financement du terrorisme.

La France occupe une place centrale au sein du Gafi, dont elle a assuré les deux premières années de présidence. Membre actif de la délégation française (conduite par la direction du Trésor), Tracfin y apporte une contribution d'expert opérationnel, particulièrement utile lors de la tenue de l'exercice typologique annuel et de la conduite des travaux spécifiques sur le financement du terrorisme. Il participe également au suivi de la liste des pays et territoires non coopératifs, révisée en octobre 2002.

Le Groupe Egmont

Le Groupe Egmont est né en juin 1995 de la volonté de quelques CRF de disposer d'un forum de rencontre et d'échanges dans un cadre spécifique, indépendant des dispositifs policiers, judiciaires ou diplomatiques en vigueur. Les dirigeants des unités de renseignement à l'origine de cette initiative sont convenus de mettre en place un dispositif fondé sur les principes prévalant dans le monde des affaires : confiance ; rapidité ; absence de formalisme. Les relations entre membres du groupe sont donc établies sur une base novatrice pour des administrations : pas de protocole ; affranchissement des structures et des procédures diplomatiques ; indépendance ou, du moins, grande liberté d'action des unités ; personnalisation maximale des rapports ; décision par consensus.

Le Groupe concentre ses travaux sur les moyens concrets d'améliorer la coopération internationale dans la

lutte antiblanchiment, et notamment l'échange de renseignements opérationnels entre cellules antiblanchiment (*via* le réseau crypté de l'Egmont Secure Web).

Il réunit aujourd'hui soixante-neuf CRF de tous les continents. En juin 2002, il s'est doté d'un comité d'orientation de onze membres, tous chefs de CRF, dont Tracfin. Cet organe, qui siège trois fois par an, a essentiellement une mission d'impulsion, de coordination et de représentation.

Par ailleurs, Tracfin participe activement aux trois groupes de travail : juridique ; formation et communications ; développement et appui aux CRF émergentes.

RÉSULTATS

Depuis son démarrage opérationnel en 1991, l'activité de Tracfin a connu une montée en puissance régulière. Celle-ci est la conséquence, à la fois, des évolutions successives du dispositif juridique antiblanchiment et des actions de sensibilisation menées par le service à l'intention de ses partenaires.

En 2001, Tracfin a recueilli près de 3 600 déclarations de soupçon (contre 2 537 en 2000), soit une hausse de 42 %. La progression enregistrée s'est même amplifiée en 2002, permettant d'envisager un volume d'environ 7 000 signalements au 31 décembre 2002.

La participation des professions assujetties s'avère contrastée. Toujours en 2001, le secteur bancaire (privé et public) a assuré 77,93 % des déclarations de soupçon. Rapporté à leur champ d'intervention financière, le

niveau des bureaux de change et des notaires s'est avéré satisfaisant (respectivement, 14,42 % et 1,50 %). En revanche, la participation des compagnies d'assurances et des entreprises d'investissement peut encore s'accroître (4,67 % et 1,25 %).

À l'issue du traitement de l'ensemble de ces déclarations, Tracfin a porté, au titre de 2001, 226 dossiers en justice - soit une augmentation de 45 % par rapport à l'année précédente - qui regroupent 24 % des déclarations de soupçon, pour lesquelles l'enquête du service a été clôturée.

Ces affaires, mettant en jeu un montant cumulé d'environ 1,32 milliard d'euros, portent essentiellement sur le blanchiment présumé d'activités criminelles organisées. Tracfin participe ainsi au démantèlement de réseaux d'ingénierie financière mis en place pour dissimuler et recycler des produits de montants considérables, sans préjudice de son action à l'encontre du financement du terrorisme.

PERSPECTIVES D'ACTION

Les prochaines années verront certainement encore s'intensifier la lutte antiblanchiment.

À ce titre, Tracfin doit renforcer et actualiser ses objectifs d'action :

- sensibilisation accentuée des nouvelles professions partenaires (casinos, sociétés de ventes volontaires et marchands de biens de grande valeur), puis celles du chiffre et du droit ;
- amélioration du traitement de l'information et notamment de la gestion des déclarations automatiques (en



cas de doute sur l'identité du donneur d'ordre ou du bénéficiaire d'une opération financière, en cas d'intervention d'un fonds fiduciaire ou d'un centre *offshore*) ;

- animation, aux côtés de la Direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice, du comité de liaison de la lutte contre le blanchiment des produits des crimes et des délits ; cette enceinte, créée par un décret du 3 mai 2002, réunit les professions déclarantes, les autorités de contrôle et divers services de l'État (police, douane, justice...) ;

- augmentation des effectifs et accroissement des moyens matériels en vue d'une plus grande réactivité du service.

Sur la scène internationale, Tracfin devrait signer rapidement de nouveaux accords de coopération bilatérale, lui permettant d'étendre encore son réseau de partenaires opération-

nels à l'étranger. Plusieurs négociations engagées avec les CRF de Suisse, de Jersey, du Liechtenstein et de Russie, devraient prochainement aboutir.

La coopération entre les CRF européennes va également se développer, en application de la décision du conseil du 17 octobre 2000. Un réseau télématique sécurisé et crypté d'échange d'informations financières relie déjà Tracfin à quatre d'entre elles. Après une phase de test, le système pilote devrait s'étendre aux quinze cellules de renseignement financier de l'Union européenne et constituer ainsi une véritable *task force*.

Enfin, dans le cadre multilatéral, Tracfin s'appuiera sur sa participation au comité d'orientation du Groupe Egmont pour améliorer encore le fonctionnement de cet organe de concertation et accompagner son ouverture à de nouveaux pays.

