

N° 197

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 février 2005

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de coopération mutuelle entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Etats-Unis du Mexique pour l'échange d'informations relatives à des opérations financières effectuées par l'entremise d'institutions financières pour prévenir et combattre les opérations provenant d'activités illicites ou de blanchiment d'argent,

Par M. André ROUVIÈRE,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert Del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, André Rouvière, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, MM. Francis Giraud, Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Hue, Joseph Kergueris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Daniel Percheron, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir le numéro :

Sénat : 35 (2004-2005)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LE BLANCHIMENT : SES CONSÉQUENCES, SES TECHNIQUES, SA DÉTECTION	4
A. MÉCANISMES ET CONSÉQUENCES DU BLANCHIMENT	4
B. LES TECHNIQUES DU BLANCHIMENT	5
C. LES MÉTHODES DE DÉTECTION DU BLANCHIMENT	8
II. LES TEXTES INTERNATIONAUX, EUROPÉENS ET NATIONAUX DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX	11
A. AU NIVEAU INTERNATIONAL.....	11
B. AU NIVEAU EUROPÉEN	11
C. AU NIVEAU FRANÇAIS	11
III. LES ORGANISMES FRANÇAIS ET LEURS RÉSULTATS	13
A. CES ORGANISMES SONT LES SUIVANTS :	13
B. LES RÉSULTATS DES ORGANISMES FRANÇAIS.....	13
IV. LE CAS PARTICULIER DU MEXIQUE	15
V. L'INTÉRÊT ET LA PARTICULARITÉ DE L'ACCORD FRANCE-MEXIQUE POUR PRÉVENIR ET COMBATTRE LES OPÉRATIONS PROVENANT D'ACTIVITÉS ILLICITES OU DE BLANCHIMENT D'ARGENT	18
A. L'INTÉRÊT ET LE CONTENU DE CET ACCORD.....	18
B. LA PARTICULARITÉ DE CET ACCORD	18
CONCLUSION	20
EXAMEN EN COMMISSION	21
PROJET DE LOI	22
ANNEXE - ETUDE D'IMPACT	23

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs

L'historien Sterling Seagrave décrit dans son ouvrage « Lord of the Rim » la façon dont certains marchands chinois souhaitant, il y a 3 000 ans, échapper à l'impôt avaient trouvé des moyens de transfert de leurs avoirs loin de leur juridiction.

Plus récemment, à l'époque de la prohibition, à Chicago, les mafieux avaient acquis des entreprises qui leur permettaient de mélanger habilement les revenus issus en particulier de la vente illégale d'alcool aux profits légaux desdites entreprises. Celles-ci étant pour la plupart des laveries automatiques ou des ateliers de nettoyage des voitures, on avait pris l'habitude de parler d'argent blanchi, lavé donc « blanchi ».

Aujourd'hui toutefois le phénomène du blanchiment a connu un essor et une évolution alarmants et s'est mondialisé, nécessitant la mise au point de techniques efficaces de lutte.

I. LE BLANCHIMENT : SES CONSÉQUENCES, SES TECHNIQUES, SA DÉTECTION

A. MÉCANISMES ET CONSÉQUENCES DU BLANCHIMENT

Le mécanisme du blanchiment repose sur des opérations ayant pour objet de dissimuler l'origine illicite de gains, issus de la délinquance financière et des activités criminelles menées maintenant à l'échelle mondiale, afin que leur utilisation ne permette pas la connaissance et l'arrestation de leurs détenteurs.

Ces opérations consistent à déplacer ces fonds ou à modifier leur forme. Ainsi, les liquidités transitent principalement par des bureaux de change, des banques, des entreprises de négociants en métaux précieux ou en import-export et des casinos.

En dehors de son aspect illégal, le blanchiment a des conséquences néfastes dans des domaines économiques et sécuritaires pour les pays où il s'exerce.

Par exemple, les investissements liés au blanchiment ne reposent sur aucune logique financière : ils peuvent se porter vers des activités ne correspondant à aucune demande économique réelle (telles que le tourisme, la restauration, l'hôtellerie) et peuvent changer rapidement de secteur, voire de pays, constituant ainsi de graves facteurs d'instabilité économique, de chômage, etc ... Ces risques sont encore accrus dans les économies fragiles des pays en développement car ces investissements de blanchiment sont parfois supérieurs aux budgets nationaux. Dans de tels cas, le pouvoir économique des blanchisseurs est tel que l'Etat concerné peut se trouver en situation de soumission politique.

A titre d'exemple, selon les estimations du FMI réalisées au cours des années 90, les activités du blanchiment représentaient près de 600 milliards de \$. On conçoit aisément les conséquences néfastes des fluctuations désordonnées de telles sommes.

En outre, l'argent du blanchiment peut être utilisé par ses peu scrupuleux utilisateurs pour participer à l'achat d'entreprises en cours de privatisation : on comprend aisément l'intérêt pour eux d'acquérir par exemple une banque dans le cadre d'une privatisation réalisée dans un petit pays.

Par ailleurs, on doit craindre le phénomène du déplacement des procédés de blanchiment vers de nouveaux pays, car ce problème ne concerne plus les seuls pays développés. Lorsque les marchés dits « naissants » ouvrent leur économie et donc leur secteur financier, ils attirent nécessairement les

blanchisseurs de fonds, et que la corruption locale est malheureusement parfois répandue.

Si le blanchiment d'argent est souvent liée à des activités illicites que l'on pourrait qualifier de « classiques » (prostitutions, trafics de drogues, d'alcool, de tabac ...), il s'étend maintenant aux activités liées au terrorisme. On peut noter toutefois que, dans ce dernier cas, il existe des procédés parallèles au blanchiment car, alors, l'argent d'origine illicite peut être utilisé directement pour l'achat d'armes dans des circuits illégaux ou le financement d'actions terroristes et d'attentats.

Pour conclure cette analyse relative à la définition des activités de blanchiment, on peut citer un extrait de l'ouvrage de Vincent Peillon, « les milliards noirs du blanchiment », où il souligne le fait que *« d'une certaine façon, le processus de blanchiment est inverse à celui de la fraude fiscale. Le fraudeur gagne de l'argent légalement qu'il veut soustraire au fisc ; il retire donc cet argent de l'économie légale où il a trouvé son origine. A l'inverse, le blanchisseur gagne de l'argent illégalement, par une activité interdite, criminelle, et cherche à réintroduire cet argent dans le système légal. Payer des impôts sur l'argent illégalement gagné est, pour le blanchisseur, un signe qu'il est en train de parvenir à ses fins »*.

B. LES TECHNIQUES DU BLANCHIMENT

Elles ont pour but de transformer des sommes issues d'activités illicites en une monnaie utilisable grâce à la suppression de toute preuve de l'origine des fonds.

En 1990, le GAFI (Groupe d'action financière instituée en 1989 à l'occasion d'une réunion du G7) a présenté un rapport comportant une étude sur le blanchiment et un ensemble dit des « Quarante recommandations » permettant de lutter contre ce phénomène.

Il a exposé les trois étapes principales du blanchiment :

- Le placement (ou préblanchiment) consiste à écouler ou transformer l'argent liquide recueilli à l'occasion de l'infraction initiale.

- L'empilage (ou lavage) permet de rendre malaisée la détermination de l'origine des fonds, notamment en multipliant les transactions successives.

- L'intégration (ou recyclage) est la réintroduction des sommes blanchies dans le circuit économique légal en justifiant la provenance régulière de ces fonds.

Les techniques de blanchiment sont diverses. Elles peuvent être liées à la manipulation d'espèces puisque l'argent liquide constitue la majorité des revenus des entreprises criminelles. La manipulation d'espèces suppose une sécurisation et une excellente organisation du transport clandestin de l'argent liquide recourant notamment au fret maritime car celui-ci est l'objet d'une surveillance réduite, compte tenu des fortes quantités transportées.

Lorsqu'il s'agit de détournement de fonds publics, on ne peut que déplorer la participation de personnes disposant de passeports diplomatiques, bénéficiant de l'utilisation des salons VIP dans les aéroports ou du recours aux valises diplomatiques de certaines ambassades.

On a également constaté récemment l'utilisation des messageries postales internationales (Chronopost ou DHL).

- Au-delà du problème du transport matériel des capitaux, les blanchisseurs utilisent une méthode bien définie par le GAFI et relative à la structuration des fonds : ceux-ci sont divisés en sommes relativement minimales afin de ne pas attirer l'attention et confiés à des porteurs qui, de banque en banque, multiplient les opérations de change, dépôts, effets négociables, etc ...

Ainsi, les établissements bancaires n'effectuent pas de « déclaration de soupçon » (notion définie ultérieurement).

- En revanche, pour le blanchiment de sommes très importantes, le recours aux organismes financiers, particulièrement les établissements bancaires ou de crédit, est indispensable. Les fonds y sont déposés, en espèces ou par des virements électroniques (moyen plus contemporain et plus redoutable en termes de détection). Parfois, les sommes à blanchir sont aussi tout simplement déposées dans des coffres de ces établissements, les montants et la nature des dépôts ne faisant pratiquement plus l'objet de contrôle. Les blanchisseurs peuvent ensuite retirer les sommes nécessaires à leurs dépenses personnelles ou « professionnelles », en tout anonymat.

- Outre les établissements bancaires, les opérations de blanchiment s'effectuent par l'intermédiaire des petites et moyennes entreprises qui, à titre professionnel, manient de grandes quantités d'espèces et peuvent se livrer à diverses manipulations comptables proches des méthodes de fraude fiscale.

On peut en donner quelques exemples :

- les micro-investissements réalisés en argent liquide, puisqu'il s'agit de sommes modestes dans des opérations, modestes elles aussi, dans les pays en développement ;

- la sous-évaluation qui consiste, pour une société d'import-export à s'approvisionner auprès d'un fournisseur étranger en obtenant une réduction importante sur le prix réel des marchandises. La différence est comblée par le

versement d'un « dessous de table » et la société d'import-export peut alors justifier d'importants gains financiers en revendant ses marchandises avec un profit extrêmement élevé :

- Autre exemple, l'utilisation des entreprises de spectacles et des bars ou boîtes de nuit. Dans le premier cas, des artistes qualifiés de grandes vedettes font des tournées rassemblant peu de spectateurs mais qualifiées de « triomphes », qui ne sont utilisées que pour justifier des profits sans rapport avec la réalité.

Dans le dernier cas, des discothèques ou bars gérés par des criminels organisés, en particulier dans la partie méridionale de notre pays prétendent avoir autant de clients en hiver qu'en été, ce qui supposerait que les touristes estivaux ne consomment que de l'eau en carafe !

- Les blanchisseurs ont également recours à des centres financiers extraterritoriaux dont le rôle a récemment été mis en lumière à l'occasion de scandales tels que ceux des groupes Parmalat en Italie ou Enron aux Etats-Unis.

Globalement les caractéristiques de ces centres sont : l'existence d'un puissant secret bancaire, d'un contrôle peu contraignant des Etats, et de règles de droit commercial assez souples pour permettre la constitution d'entités commerciales garantissant l'anonymat du bénéficiaire des opérations financières réalisées avec les pays étrangers.

Le nombre et la diversité géographique de tels Etats ne permet pas de tous les identifier, mais certains sont célèbres. Ainsi les îles Caïmans n'ont que 40 000 habitants mais 575 banques officielles et 656 milliards de dollars de dépôts de non résidents, ce qui les classe au 6^{ème} rang mondial des places financières.

- Pour finir de dresser le tableau des techniques de blanchiment, il convient d'aborder les réseaux constitués de certains types de commerce qui permettent des manipulations d'espèces protégés par l'anonymat et/ou sont liés à des activités d'ordre culturel, ainsi que les opérations immobilières ou le secteur des jeux.

- En ce qui concerne le marché des métaux et pierres précieuses, il fait évidemment partie des circuits de blanchiment car la plus grande partie des ventes et achats s'effectuent en argent liquide et que, de plus en plus, en Asie, en Amérique du Sud et en Afrique subsaharienne, les quantités de métaux extraites ne sont quasiment pas contrôlées, ce qui facilite grandement les trafics.

C'est l'or qui, du fait qu'il peut quasiment être utilisé comme une monnaie est le minerai préféré des blanchisseurs, les diamants venant en seconde place.

- Le commerce des œuvres d'art est également une filière classique car il est à la fois difficile d'identifier ces œuvres et plus encore de leur donner une valeur précise, même si elle est très élevée. L'une des techniques les plus répandues est celle de la fausse vente aux enchères qui consiste pour un trafiquant à mettre en vente des objets d'art difficilement identifiables et évaluable, et à remettre en même temps à un complice une somme d'argent en liquide assez importante pour acquérir ces objets, et qui est ensuite remise par le commissaire priseur au vendeur, ce qui blanchit les sommes en question.

- Le secteur de l'immobilier procure à l'acquéreur des revenus qui offrent la caractéristique d'être absolument légaux. Il comporte plusieurs facettes, la plus aisée étant le paiement en liquide, même partiel, des constructeurs de l'immeuble, avant la revente de celui-ci.

- Les établissements de jeux sont aussi largement utilisés car ils voient transiter de fortes sommes d'argent liquide. Trois méthodes sont couramment utilisées : l'achat en espèces de plaques de jeu ultérieurement échangées contre un chèque au nom du blanchisseur.

Une autre technique suppose que le gérant du casino soit un complice du blanchisseur : certains joueurs sont alors chargés de perdre au jeu l'argent à blanchir, celui-ci revenant « in fine » au propriétaire ou gérant du casino qui pourra les utiliser à son gré.

Enfin, les loteries et les courses de chevaux constituent une dernière option : le blanchisseur acquiert des tickets gagnants à leurs détenteurs légitimes pour une valeur supérieure au gain réel mais légal et peut justifier en grande partie l'origine de ses fonds.

C. LES MÉTHODES DE DÉTECTION DU BLANCHIMENT

Elles se révèlent le plus efficace au moment où les blanchisseurs tentent de changer la nature de leurs capitaux ou de les placer dans un établissement financier.

Elles ont pour base deux opérations principales : **la déclaration de soupçon et les enquêtes financières classiques.**

- La déclaration de soupçon

En France, elle doit être réalisée par les entreprises du secteur bancaire et financier y compris le Trésor Public, la Banque de France, la Caisse des Dépôts et Consignations, les services financiers de la Poste, les sociétés et courtiers d'assurance et de réassurance, les mutuelles, les entreprises d'investissement et les changeurs manuels, ainsi que les intermédiaires immobiliers, à savoir principalement les notaires et les agents immobiliers.

Sont également soumis à cette obligation les directeurs de casinos et les personnes se livrant habituellement au commerce ou organisant la vente de pierres précieuses, de métaux précieux, d'antiquités et d'œuvres d'art, de même que les experts comptables, les commissaires aux comptes, les notaires, huissiers de justice, les administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires à la liquidation des entreprises, les avocats et les avoués et, depuis 2004, les groupements, cercles et sociétés organisant des jeux de hasard, des loteries, des paris, des pronostics sportifs ou hippiques.

Toutes ces personnes ou organismes assujettis doivent déclarer les sommes et opérations qui, dans leurs documents comptables, et susceptibles d'avoir une origine illicite (drogue, fraude financière, activités permettant le financement du terrorisme) quelle que soit leur nature (dépôts, chèques, retraits, échanges, virements, opérations sur titres ou devises ...) ou leur montant.

Sont également concernées les opérations effectuées par des organismes financiers avec des personnes physiques ou morales domiciliées dans des Etats dont la législation est manifestement laxiste. Il suffit que ces opérations éveillent un soupçon et il n'est pas nécessaire d'apporter une preuve du délit.

Cette déclaration déclenche une action de recherche approfondie du TRACFIN (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins), service administratif rattaché au Ministère de l'Economie et des Finances créé en 1990. Si ces recherches conduisent à transformer le soupçon né de la déclaration en présomption de blanchiment, TRACFIN transmet les informations au procureur de la République territorialement compétent et éventuellement aux officiers de police judiciaire spécialisés (Office central de répression de la grande délinquance financière ou Douane).

Les informations ainsi recueillies ne peuvent être utilisées à d'autres fins que celles de la lutte contre le blanchiment des capitaux ou le financement du terrorisme, et leur divulgation est sanctionnée pénalement au titre de la violation du secret professionnel (par exemple en cas de transmission des informations au fisc).

- Les enquêtes judiciaires relatives aux opérations de blanchiment

- Elles sont diverses et dépendent surtout du niveau des finances et des activités criminelles des personnes sur lesquelles portent les enquêtes, qui font varier les besoins de blanchiment.

Elles sont orientées en fonction de trois catégories liées au niveau du développement criminel et qui sont dans un ordre croissant : la simple consommation (nourriture, habillement, carburant...); l'investissement, généralement réalisé pour accroître les activités criminelles (achat d'armes ou de drogues en quantité importante), mais parfois utilisé aussi pour « blanchir socialement » le criminel en lui fournissant une couverture économique telle qu'un bar, une discothèque ou un garage ; la capitalisation suppose que les criminels aient des revenus très importants et puissent ainsi les investir dans des activités parfaitement licites, ce qui est redoutable pour les Etats car alors se trouvent mélangés les capitaux légaux et illégaux.

- Les enquêtes sont plutôt mises en œuvre pour les deux dernières catégories qui sont les plus graves. Elles prennent deux formes d'approche : une poursuite a priori lorsque l'enquêteur peut mettre en évidence les relations entre une personne soupçonnée de blanchiment et l'auteur d'une infraction ; une approche a posteriori quand l'enquêteur procède à une interpellation qui lui permettra ensuite de constater des relations avec des tierces personnes bénéficiant de revenus issus de la criminalité. Elles sont généralement menées par des policiers ou des gendarmes.

- Enfin, les méthodes d'investigation financière commencent par le recueil d'information, sur des sociétés commerciales soupçonnées, auprès notamment des tribunaux de commerce. Elles peuvent être utilement complétées par des recherches bancaires qui permettent aux enquêteurs de retracer le fonctionnement des comptes depuis leur ouverture.

- Le résultat de ces enquêtes est la saisie (appréhension d'un bien et placement sous scellée) et la confiscation (dépossession permanente des biens sur décision d'une autorité judiciaire compétente) des biens qui ont pour origine une activité délictueuse.

II. LES TEXTES INTERNATIONAUX, EUROPÉENS ET NATIONAUX DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX

On les rappellera pour mémoire car ils n'ont pour but que d'apporter des éléments précis à ce rapport.

A. AU NIVEAU INTERNATIONAL

- La déclaration de Bâle du 12 décembre 1988, née de la première véritable prise de conscience par les banques du danger du blanchiment, et en particulier dans les domaines de la stabilité des Etats et de la confiance du public.

- Les conventions des Nations unies dont les principales sont : celle de Vienne, du 20 décembre 1988, contre le trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes ; la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme du 9 décembre 1999 ; la convention de Palerme contre le crime transnational organisé du 15 novembre 2000 ; la convention des Nations unies contre la corruption du 31 octobre 2003.

- Les quarante recommandations du GAFI (groupe d'action financière) évoquées plus haut.

B. AU NIVEAU EUROPÉEN

- La recommandation du Conseil de l'Europe du 27 juin 1980.

- La convention du Conseil de l'Europe du 8 novembre 1990.

- La directive 91/308 CEE du 10 juin 1991.

- La convention d'entraide judiciaire du 29 mai 2000.

- La directive 2001/97/CE du 4 décembre 2001.

C. AU NIVEAU FRANÇAIS

- La loi 87-1157 du 31 décembre 1987.

- La loi 88-1149 du 23 décembre 1988.

- La loi n° 90-614 du 12 juillet 1990 relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment des capitaux provenant du trafic des stupéfiants.

- La loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

- La loi n° 96-392 du 13 mai 1996 relative à la lutte contre le blanchiment et le trafic des stupéfiants et à la coopération internationale en matière de saisie et de confiscation des produits du crime, depuis les attentats du 11 septembre 2001, de lutte contre le terrorisme, car, les actes de terrorisme étant considérés comme des activités criminelles organisées, les sommes se rapportant à de tels actes entrent dans le champ des déclarations de soupçon.

TRACFIN a pour tâche le recueil, le traitement et, ce qui est essentiel, la diffusion des renseignements touchant aux circuits financiers clandestins et au blanchiment de capitaux dans les services du ministère des Finances, de coordonner leur action et bien sûr de développer la coopération avec les autres organismes nationaux et internationaux. Il doit également approfondir les déclarations de soupçons communiquées par les établissements financiers.

TRACFIN collabore très étroitement avec les cellules de renseignement étrangères et a d'ailleurs signé de nombreux accords bilatéraux en Europe (Andorre, Belgique, Chypre, Espagne, Finlande, Grèce, Guernesey, Italie, Luxembourg, Monaco, Portugal, République Tchèque, Royaume-Uni et Suisse), avec les Etats-Unis, en Amérique Latine (Argentine, Brésil, Colombie et Panama), et avec l'Australie.

Par ailleurs, la lutte contre le blanchiment fait aussi partie du rôle des administrations fiscales (DGI) et douanières, compte tenu des renseignements qu'elles sont à même d'obtenir. Ceci relève des lois suivantes :

- La loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier dans son article 98.

- La loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques dans le titre V de sa première partie.

III. LES ORGANISMES FRANÇAIS ET LEURS RÉSULTATS

A. CES ORGANISMES SONT LES SUIVANTS :

TRACFIN est le principal. Ce service administratif rattaché au ministère de l'Economie et des Finances. Cette cellule de renseignement financier a été créée par un décret du 6 mai 1990 et la loi n° 90-614 a formellement défini ses attributions en matière de lutte contre le blanchiment.

Cet organisme est composé d'une cinquantaine de personnes qui, bien que toutes fonctionnaires, présentent l'intérêt d'être d'origines très diverses : ainsi, il emploie 33 analystes financiers assistés de membres des Douanes, du Trésor et, depuis 2002, d'un gendarme, d'un policier et d'un magistrat. C'est une centrale de renseignements sur les circuits financiers clandestins, un service d'expertise en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux qui s'occupe, plus récemment, des circuits de financement du terrorisme

Par ailleurs, cette lutte inclut bien sûr la Police nationale et la Gendarmerie nationale.

Enfin, elle fait appel à des organismes interministériels tels que l'OCRGDF (office central pour la répression de la grande délinquance financière), les GIR (groupes d'intervention régionaux), FINATER (qui réunit des représentants de TRACFIN, du Trésor, des Douanes, de la DGI, de la Direction de la Législations fiscale, de la Direction des relations économiques extérieures et des affaires juridiques), le Comité de liaison de la lutte contre le blanchiment des produits des crimes et délits animé par TRACFIN, l'Unité de coordination et de recherche anti-mafia principalement rattachée au Directeur général de la Police nationale et le CIR (Comité interministériel de renseignement)

B. LES RÉSULTATS DES ORGANISMES FRANÇAIS

Depuis la date de sa création jusqu'en 2003, TRACFIN a reçu près de 32 707 déclarations de soupçons représentant au total plusieurs milliards d'euros. Ces déclarations vont en nombre croissant.

Les services douaniers ont traité, entre 1990 et 1998, 40 dossiers sur le fondement de l'article 415 du code des douanes qui limite leur action aux douaniers la charge de la preuve, ce qui n'est pas toujours évident dans le cadre d'une enquête sur le blanchiment. Ceux qui ont abouti à des condamnations portaient sur des infractions s'élevant à plus de 120 millions d'euros.

Par ailleurs, en 2003, les services des douanes ont relevé 1 722 manquements à l'obligation de déclaration de sommes et valeurs, relevant pour certains cas de trafics de drogues ou de produits de délits tels que la prostitution ou le trafic d'armes. Ces dernières prises ont principalement lieu aux abords des frontières suisse et luxembourgeoise ainsi qu'à l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle.

En ce qui concerne la police judiciaire dont l'organe principal pour la lutte contre le blanchiment est l'OCRGDF qui dispose d'un mandat national pour ces sortes d'infractions.

L'OCRGDF est à l'origine de près de 40 % des transmissions de dossiers à la justice pour des faits de blanchiment, ce qui place ce service, dans ce domaine, à égalité avec TRACFIN.

En moyenne, l'OCRGDF détient un portefeuille d'environ 80 dossiers dont 50 concernent directement des faits de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme. Une partie non négligeable des enquêtes diligentées par l'Office ont pour origine une dénonciation auprès des services de TRACFIN. Dans ce cas, les enquêteurs de TRACFIN sont généralement tenus informés par ceux de l'Office des résultats de leurs investigations. Preuve d'une collaboration entre les enquêteurs de l'OCRGDF et les agents de TRACFIN, ces deux services échangent en moyenne 250 interrogations chaque semaine.

Au cours de la seule année 2003, la Direction centrale de la police judiciaire (Division économique et financière des DIPJ, SRPJ et OCRGDF) a traité un total de 218 dossiers de blanchiment.

La conclusion de ces deux premières parties du rapport est que, devant l'accroissement, la mondialisation et la sophistication (grâce au recours aux nouvelles technologies de communication) du blanchiment des capitaux illicites, il est indispensable de favoriser la coopération entre les services destinés à réprimer ces procédés au niveau national mais aussi et peut-être plus encore au niveau international, l'un des moyens essentiels étant la mise en œuvre de systèmes efficaces d'échanges de renseignements.

IV. LE CAS PARTICULIER DU MEXIQUE

Dans ce pays, le trafic de stupéfiants et la criminalité organisée afférente représentent des problèmes majeurs dans la mesure, notamment, où ils génèrent une insécurité importante : les enlèvements et assassinats, ainsi que le blanchiment d'argent sont intimement liés au trafic de drogue. Selon l'étude d'impact annexée au rapport, les produits de ces activités criminelles sont estimés équivalents au produit des exportations licites. C'est pourquoi, confrontés à ce phénomène de grande ampleur, les autorités mexicaines cherchent à lutter efficacement contre le blanchiment d'argent et toutes ses origines.

Ainsi, le 7 septembre 2000, le Mexique a signé la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme.

Par ailleurs, le texte qui vous est proposé aujourd'hui a été signé par le président du Mexique le même jour (6 octobre 1997) qu'un accord général de coopération en matière de lutte contre l'usage et le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes.

Quelques éléments précis et quelques chiffres permettent de mieux appréhender le grave problème que représente le trafic de drogue au Mexique.

Le Mexique est à la fois un pays de transit, de culture, de fabrication et de consommation des différentes drogues aujourd'hui disponibles sur le marché mondial. La lutte contre ce phénomène est l'apanage des autorités fédérales, du parquet fédéral et des forces armées.

- **Pays de transit :**

Avec près de 3 500 kilomètres de frontière terrestre avec les Etats-Unis, et plus de 10 000 kilomètres de côtes ouvertes sur l'océan pacifique et le golfe du Mexique, ce pays est rapidement devenu, au cours des vingt dernières années, un pays de transit privilégié des narcotrafiquants colombiens et, dans une moindre mesure, des producteurs de drogues de synthèse. Le bilan général des saisies de cocaïne s'élève à 12,5 tonnes en 2002 (30 tonnes en 2001) et, pour les drogues de synthèse, à 490 kilogrammes, dont 459 kilogrammes d'amphétamines et de méthamphétamines et 31 kilogrammes d'extasy (stable par rapport à 2001).

Le passage vers les Etats-Unis s'effectue sous diverses formes : bateaux (80 %), camions et véhicules (seulement trois voies ferrées), tunnels creusés sous la frontière, avionnettes (577 pistes clandestines en 2002) et porteurs individuels (en général immigrants clandestins qui financent ainsi leur passage). La présence aux Etats-Unis d'une communauté mexicaine

officielle d'environ 22 millions de personnes permet aux cartels de contrôler également de larges secteurs de la distribution en territoire nord-américain.

- Pays de culture :

Les cultures clandestines de marijuana et de pavot existent principalement dans les zones montagneuses de l'ouest du pays (Sierra Madre occidental). Cependant les progrès accomplis en matière de cultures transgéniques permettent une production dans de nombreuses autres parties du territoire. En 2002, la destruction des cultures de cannabis a concerné 30 774 hectares (un chiffre stable depuis 1999) et celles de pavot 19 157 hectares (chiffre le plus élevé depuis sept ans). Les opérations d'éradication de ces cultures donnent souvent lieu à des affrontements armés. En 2003, deux hélicoptères ont été abattus par des tireurs embusqués.

- Pays de fabrication :

Le parquet fédéral, en liaison avec la DEA (Drug enforcement agency), a détecté treize laboratoires clandestins, la plupart implantés dans le nord du pays, mais il est probable qu'il en existe d'autres dans la zone frontière, spécialement dédiés aux drogues de synthèse.

- Pays de consommation :

La consommation individuelle à l'intérieur du pays est en hausse constante (augmentation de 100 % pour les dix dernières années). Une enquête réalisée par le ministère de la santé révèle que 2,5 millions de Mexicains déclarent avoir consommé de la drogue au moins une fois dans leur vie (soit 2,5 % de la population).

Il s'agit essentiellement de jeunes adultes de sexe masculin. Ces chiffres sont probablement très en deçà de la réalité car, depuis plusieurs années, les narcotrafiquants paient les services de leurs correspondants locaux en drogue et non en dollars. Les zones frontalières sont donc inondées de produits stupéfiants qui s'écoulent sur place ou dans le reste du pays. Le lien entre la criminalité de rue et la consommation, notamment de cocaïne et de cannabis, est parfaitement établi. Ainsi, face aux carences de l'autorité fédérale, seule compétente dans ce domaine, plusieurs gouverneurs et procureurs réclament une modification de la loi pour que les magistrats et les policiers qui dépendent d'eux puissent s'attaquer au trafic de rue.

- Le combat contre le narco trafic :

La participation à la lutte contre le trafic de drogue, au côté des unités de la PGR (Procuraduria general de la Republica), est une des missions principales des forces armées mexicaines car cette lutte est considérée comme un des éléments essentiels de la sécurité nationale.

Le ministère de la défense (qui englobe l'armée de terre et l'armée de l'air) et le ministère de la marine mettent en œuvre une grande partie de leurs moyens en organisation, matériels et effectifs (près de 50 %) pour mener à bien cette mission. Le développement important de ces trafics a obligé les forces armées à faire participer à cette lutte presque tous les types d'unités et pas seulement quelques unités spécialisées comme cela avait été le cas au cours de ces dernières années.

La grande répartition géographique des unités sur l'ensemble du territoire national, la bonne connaissance du milieu et de l'environnement, le professionnalisme des troupes, leur assez bonne fiabilité et, à un certain niveau, une coopération efficace avec les autres institutions (police, douanes, etc.) ont permis aux forces armées d'obtenir des résultats significatifs en matière de saisies de drogues (sur le territoire et en mer), d'interpellation de trafiquants et de destruction des plantations. Pour l'année 2002, les comptes rendus officiels montrent que la plus grande partie des saisies et des destructions de drogues « classiques » (80 à 90 %) sont effectuées par les forces armées (terre, air et marine). Les saisies de drogue de synthèse et les interpellations d'individus sont généralement effectuées par les forces de police.

Ces résultats positifs laissent entrevoir les grandes quantités de drogue qui parviennent cependant chaque année à traverser le pays. Pour améliorer encore les résultats de cette lutte, les autorités militaires font un effort sur la lutte contre la corruption individuelle qui apparaît inévitablement de temps à autre (lourdes sanctions pénales y compris contre les officiers généraux), sur l'obtention de moyens supplémentaires et plus performants, sur l'acquisition du renseignement et d'intervention (systèmes de transmission, de surveillance, hélicoptères, vedettes rapides, etc.) Ainsi que sur le développement de la coopération et d'échanges dans ce domaine avec les autres institutions nationales ou étrangères.

V. L'INTÉRÊT ET LA PARTICULARITÉ DE L'ACCORD FRANCE-MEXIQUE POUR PRÉVENIR ET COMBATTRE LES OPÉRATIONS PROVENANT D'ACTIVITÉS ILLICITES OU DE BLANCHIMENT D'ARGENT

A. L'INTÉRÊT ET LE CONTENU DE CET ACCORD

La France, comme tant d'autres pays, doit absolument collaborer de façon très active avec de nombreux Etats afin de lutter avec efficacité contre le blanchiment de capitaux provenant d'activités illicites de même que contre le financement du terrorisme, qui se sont très largement internationalisés.

Cette collaboration internationale repose de façon conséquente sur des échanges d'informations sur les mouvements de personnes mais surtout de capitaux.

L'accord France-Mexique a précisément pour but d'améliorer la collaboration bilatérale en permettant et facilitant, ainsi que le rappelle l'étude d'impact précitée, l'échange d'information sur les opérations financières (placement, dissimulation, conversion, transfert...) susceptibles d'avoir été réalisées avec des fonds provenant d'activités illicites, en vue de les utiliser dans des enquêtes, des procédures, des actions judiciaires ou administratives relatives à ces activités).

Il présente le grand intérêt pour notre pays d'étendre le réseau des correspondants privilégiés de la cellule TRACFIN à l'étranger. Il définit certains termes fondamentaux tels que : « opération financière », « institution financière », ou « autorité compétente », cette dernière, homologue et correspondante de TRACFIN étant la « Procuradoria Fiscal de la Republica ».

Il précise que les informations financières sont conservées au moins cinq ans. Il encadre précisément les conditions d'assistance en terme d'échange d'information afin de préserver le caractère confidentiel du contenu des fichiers, ainsi que d'empêcher toute atteinte à la souveraineté, la sécurité, l'ordre public et les intérêts essentiels des deux Etats.

B. LA PARTICULARITÉ DE CET ACCORD

TRACFIN a conclu, depuis 1991, **plusieurs accords de coopération bilatérale** avec ses homologues de nombreux pays, parmi lesquels Andorre, l'Argentine, l'Australie, la Belgique, le Brésil, Chypre, la Colombie, l'Espagne, les Etats-Unis d'Amérique, la Finlande, la Grande-Bretagne, la Grèce, Guernesey, l'Italie, le Luxembourg, Monaco, le Panama, le Portugal, la

République tchèque, la Russie et la Suisse. Tous ces accords ont pris la forme d'**arrangements administratifs** signés entre le Secrétaire général de TRACFIN et les responsables des cellules de renseignement financier de ces pays.

L'accord avec le Mexique déroge à cette pratique de simples arrangements administratifs car, le président mexicain ayant fait de la lutte contre la drogue l'une de ses priorités, a souhaité conférer une certaine **solennité** à la coopération franco-mexicaine en signant un texte au niveau **intergouvernemental**.

CONCLUSION

Compte tenu de l'intérêt de cet accord et de son aspect « solennel » puisqu'intergouvernemental, votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées vous propose de l'adopter.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a procédé à l'examen du présent rapport au cours de sa séance du 16 février 2005.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Jean-Pierre Placade a souligné l'importance du nombre de déclarations de soupçons reçues par TRACFIN (plus de 32.000 depuis sa création) et s'est interrogé sur les modalités de leur instruction.

M. André Rouvière, rapporteur, a répondu que ces déclarations provenaient des établissements français bancaires, financiers, immobiliers... Leur évolution quantitative est exceptionnelle : alors que TRACFIN n'avait reçu que 179 déclarations en 1991, il en a réceptionné, en 2003, plus de 9.007. Si les recherches de TRACFIN conduisent à transformer le soupçon né de la déclaration en présomption de blanchiment, ces informations donnent lieu à des enquêtes judiciaires dont le résultat est la saisie et la confiscation des biens qui ont pour origine une activité délictueuse.

Mme Hélène Luc s'est interrogée sur l'efficacité attendue d'un tel accord dans la lutte contre les trafics illicites.

M. André Rouvière, rapporteur, a indiqué que l'efficacité de tels accords dépendait des pays parties.

Puis la commission a adopté ce projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique¹

Est autorisée l'approbation de l'accord de coopération mutuelle entre le gouvernement de la république française et le gouvernement des états-unis du mexique pour l'échange d'informations relatives à des opérations financières effectuées par l'entremise d'institutions financières pour prévenir et combattre les opérations provenant d'activités illicites ou de blanchiment d'argent, signé à paris le 6 octobre 1997, et dont le texte est annexé à la présente loi.

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 35 (2004-2005)

ANNEXE - ETUDE D'IMPACT¹

I - Etat de la législation.

Le trafic de stupéfiants et la criminalité organisée afférente représentent des problèmes majeurs pour le Mexique dans la mesure où ils génèrent une insécurité importante : enlèvement, assassinats ou encore blanchiment d'argent sont en effet intimement liés au trafic de drogue. Les produits de ces activités criminelles sont estimés équivalents au produit des exportations licites. Confrontées à un phénomène de grande ampleur, les autorités mexicaines cherchent à lutter le plus efficacement possible contre le blanchiment d'argent.

De son côté, la France s'efforce de développer une coopération active avec d'autres Etats afin de lutter efficacement contre le blanchiment de capitaux provenant d'activités illicites et contre le financement du terrorisme, qui constituent deux formes de criminalité transnationale particulièrement mouvantes.

Cet accord vise à améliorer la coopération bilatérale en permettant et facilitant, sous réserve de réciprocité, l'échange d'informations sur les opérations financières (placement, dissimulation, conversion, transfert...) susceptibles d'avoir été réalisées avec des fonds provenant d'activités illicites, en vue de les utiliser dans des enquêtes, des procédures, des actions judiciaires ou administratives relatives à ces activités.

Il permet d'étendre le réseau de correspondants privilégiés de la cellule TRACFIN à l'étranger, conformément à l'article 22 de la loi n° 90-614 du 12 juillet 1990, devenu l'article L. 564-2 dans le code monétaire et financier.

II – Absence de conséquence sur la législation interne

L'accord du 6 octobre 1997 étant conforme à la législation interne ne nécessitera pas d'adaptation de celle-ci.

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.