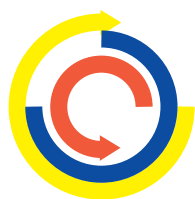


Rapport d'activité 2015



COMMISSION
NATIONALE
DES SANCTIONS

Rapport d'activité 2015



**COMMISSION
NATIONALE
DES SANCTIONS**

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT	6
CHAPITRE I	
PRÉSENTATION DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS	9
1 La mission de la Commission nationale des sanctions	9
2 La composition de la Commission nationale des sanctions	11
CHAPITRE II	
L'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS	13
1 La saisine de la Commission nationale des sanctions	13
2 La procédure devant la Commission nationale des sanctions	13
3 Les décisions rendues par la Commission nationale des sanctions	14
3.1. Les manquements sanctionnés	14
3.2. Les sanctions prononcées	15
CHAPITRE III	
OBSERVATIONS SUR LES OBLIGATIONS DES PROFESSIONNELS ET SUR LES CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE	18
1 Le dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme repose sur la responsabilité personnelle de chaque professionnel qui doit assumer pleinement ses obligations	11
2 Les réseaux et syndicats professionnels ont une responsabilité et doivent participer à la mobilisation de leurs adhérents	19
3 L'obligation de mettre en place des systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme est une étape nécessaire pour le professionnel	20
3.1. Les caractéristiques des systèmes d'évaluation et de gestion des risques	20
3.2. Les modalités de mise en place des systèmes d'évaluation et de gestion des risques	20
4 Le bénéficiaire effectif doit être identifié	23
4.1. Qu'est-ce qu'un bénéficiaire effectif ?	23
4.2. Quelles mesures mettre en œuvre ?	23
5 La formation du personnel est nécessaire pour mettre en œuvre efficacement le dispositif	24
6 Un doute sur la licéité d'une opération doit conduire le professionnel à effectuer une déclaration de soupçon	24
6.1. Une mobilisation des professionnels qui semble largement insuffisante	24
6.2. Les cas dans lesquels le professionnel doit réaliser une déclaration de soupçon	25
6.3. La réalisation de la déclaration de soupçon	27

ANNEXE I

LES OBLIGATIONS APPLICABLES AUX PROFESSIONNELS

	30
1 L'obligation de mettre en place des systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme	30
2 Les obligations d'identification et de connaissance du client	29
2.1. L'obligation d'identifier et de vérifier l'identité du client	30
2.2. L'obligation de recueillir des éléments sur l'objet et la nature de la relation d'affaires et de les actualiser	31
2.3. L'adaptation par le professionnel des mesures de vigilance	31
3 L'obligation de mettre fin à la relation d'affaires	32
4 L'obligation de déclaration de soupçon	32
5 L'obligation de conservation des documents	32
6 L'obligation de formation et d'information du personnel	32

ANNEXE II

LE RENFORCEMENT DU DISPOSITIF ACTUEL PAR LA 4^e DIRECTIVE DU 20 MAI 2015 SUR LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME

34

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT



Les attentats des 11 janvier et 13 novembre 2015, les tentatives d'attentats avortées au cours de cette même année 2015 rappellent à tous la menace que le terrorisme représente pour la vie de la Nation et pour la sécurité de chacun.

La prévention et la répression du financement du terrorisme sont une des dimensions de la guerre que la France mène contre le terrorisme. La directive européenne 2005/60/CE du 26 octobre 2005 et sa transposition par l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 ont doté la France d'une législation de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Son objet est plus large que le financement du terrorisme puisqu'il s'étend au blanchiment de capitaux provenant du crime organisé, du trafic de drogue ou encore de la fraude fiscale. Outre l'éradication de ces phénomènes, la législation contre le blanchiment vise aussi à garantir une concurrence loyale entre les entreprises, facteur de croissance et d'emploi.

Cet arsenal législatif comprend des dispositions pénales – par exemple, le délit de blanchiment (article 324-1 du code pénal), le délit de dissimulation du produit de trafic de stupéfiants (article 222-38 du code pénal) ou les infractions de blanchiment intentionnellement en relation avec une entreprise terroriste (6° de l'article 421-1 du code pénal) - et un ensemble de règles codifiées aux articles L. 561-1 et suivants du code monétaire et financier, destinées à prévenir le blanchiment de capitaux. Ces règles imposent aux professions plus particulièrement exposées au risque d'apporter leur concours à des opérations de blanchiment ou de financement du terrorisme des règles de vigilance particulières afin notamment d'être en mesure de détecter les opérations douteuses et de saisir la cellule de renseignement financier TRACFIN.

Parmi ces professionnels figurent les agents immobiliers, les sociétés de domiciliation et les professionnels du secteur des jeux et paris (casinos, cercles de jeux, etc.) et les opérateurs de jeux en ligne. Ils doivent notamment mettre en place des systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment, procéder à l'identification et la vérification de l'identité des clients et des bénéficiaires effectifs et s'abstenir de poursuivre la relation d'affaires faute d'y parvenir, exercer une vigilance constante sur la relation d'affaires et sur les opérations effectuées, assurer la formation de leur personnel.

La Commission nationale des sanctions a pour mission de prononcer les sanctions à l'encontre des professionnels qui ont manqué à leurs obligations. Ces sanctions peuvent atteindre un montant de cinq millions d'euros et conduire au retrait d'agrément ou de carte professionnelle. La Commission nationale des sanctions peut aussi saisir le parquet des manquements relevés.

La Commission nationale des sanctions a commencé à fonctionner en octobre 2014. Ce premier rapport d'activité couvre la période d'octobre 2014 à novembre 2015.

Au cours de cette période la Commission nationale des sanctions a été saisie de trente-trois dossiers : trente-deux dossiers par le ministre de l'économie et un dossier par le ministre de l'intérieur. Elle n'a pas été saisie par l'Autorité de régulation des jeux en ligne.

À ce jour, cinquante-huit sanctions ont été infligées au total, les plus graves étant des interdictions temporaires d'exercer la profession sans sursis et une sanction pécuniaire de 8 000 euros.

Les décisions de la Commission nationale des sanctions ont jusqu'ici exclusivement concerné des agents immobiliers et des entreprises de domiciliation. La Commission nationale des sanctions sera prochainement appelée à se prononcer sur le cas de professionnels du secteur des jeux et paris.

Les manquements retenus au cours de cette première année d'activité ont consisté de la part des entreprises mises en cause en des négligences dans le respect de leurs obligations ou dans une absence totale d'application des règles applicables, le plus souvent en raison d'une ignorance complète des prescriptions auxquelles elles sont assujetties en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Il a semblé à la Commission nationale des sanctions, au vu des auditions auxquelles elle a systématiquement procédé, que l'absence d'application de ces obligations n'est pas le fait de cas isolés mais est révélatrice de l'ignorance de celles-ci par un grand nombre d'entreprises. La lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme était peut-être moins présente dans la culture de ces professions que dans celles des professions soumises à ce dispositif depuis plus longtemps, comme les professions du secteur bancaire et financier.

Mais cette situation ne peut perdurer.

Tous les professionnels de la vente immobilière ainsi que les professionnels de la domiciliation doivent mettre en place et généraliser sans délai les dispositifs prudentiels et de formation professionnelle de leurs agents exigés par la loi. Leurs organisations professionnelles ont un rôle important dans la diffusion de l'information concernant ces obligations.

Dans le combat contre ces fléaux que constituent le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, chacun doit jouer pleinement son rôle.

Dans le domaine qui est le sien, la Commission nationale des sanctions contribue à cette mobilisation.

Francis Lamy

CHAPITRE I

PRÉSENTATION DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

CHAPITRE I.

PRÉSENTATION DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

L'opération de blanchiment des capitaux permet de dissimuler ou de maquiller la nature, la source ou le propriétaire véritable de ces capitaux afin de les convertir en profits qui semblent licites et de rendre difficile la preuve de leur origine délictueuse. Le blanchiment contribue donc au développement des activités illégales et au financement du terrorisme en rendant plus difficile la détection des circuits utilisés. C'est pour lutter contre ce type d'opérations que le dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme a été mis en place.

La Commission nationale des sanctions est l'un des acteurs français de ce dispositif. Elle a été instituée par la loi auprès du Ministre de l'économie et est régie par les dispositions du code monétaire et financier¹.

Sa création répond à la volonté des autorités françaises d'assurer, conformément à leurs engagements européens et internationaux, la pleine application et le plein respect du dispositif de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme par les professions qui y sont soumises. Le Groupe d'action financière (GAFI)² avait souligné la nécessité de faire respecter ce dispositif par l'ensemble des professionnels assujettis au dispositif³.

¹ Articles L. 561-38 et suivants et articles R. 561-43 et suivants du code monétaire et financier.

² Le Groupe d'action financière (GAFI) est un organisme intergouvernemental créé en 1989 par les États qui en sont membres (il comprend trente-six États membres, dont les États de l'Union Européenne, les États-Unis, la Chine et l'Australie). Il est chargé de l'élaboration des normes et la promotion de l'application de mesures législatives, réglementaires et opérationnelles en

matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les autres menaces liées.

³ Dans le Rapport d'évaluation mutuelle de la France (25 février 2011), le GAFI avait souligné que « les autorités françaises devaient s'assurer que les domiciliés d'entreprises, les agents immobiliers [...] mettent en œuvre leurs obligations et participent à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ».

1

LA MISSION DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

La Commission nationale des sanctions est une **institution indépendante** chargée de **sanctionner les manquements aux obligations issues du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme** commis par les professions soumises à ce dispositif mais qui n'appartiennent pas au secteur financier et qui ne disposent pas d'un ordre professionnel ou d'un organisme disciplinaire. Ces obligations sont présentées dans l'annexe 1. Elles seront renforcées dans les prochains mois à l'occasion de la transposition de la 4^e directive européenne dont les principaux apports figurent dans l'annexe 2.

Les professionnels relevant de la compétence de la Commission nationale des sanctions sont les suivants :

- les intermédiaires immobiliers (les professionnels exerçant les activités mentionnées aux 1^o, 2^o, 4^o, 5^o, 8^o et 9^o de l'article 1er de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, à l'exclusion de l'échange, de la location ou de la sous-location, saisonnière ou non, en nu ou en meublé) ;
- les personnes exerçant l'activité de domiciliation mentionnée aux articles L. 123-11-2 et suivants du code de commerce ;
- les professionnels du secteur des jeux et paris (opérateurs de jeux ou de paris autorisés sur le fondement de l'article 5 de la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux, de l'article 1er de la loi du 15 juin 1907 relative aux casinos, de l'article 47 de la loi du 30 juin 1923 portant fixation du budget général de l'exercice 1923, de l'article 9 de la loi du 28 décembre 1931, de l'article 136 de la loi du 31 mai 1933 portant fixation du budget général de l'exercice 1933 et de l'article 42 de la loi de finances pour 1985) ;
- les professionnels du secteur des jeux et paris

en ligne (opérateurs de jeux ou de paris autorisés sur le fondement de l'article 21 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne).

Les professions appartenant au secteur bancaire et financier et assujetties au dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme relèvent de la compétence de la Commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (en particulier, les établissements de crédit, les entreprises d'investissement, les sociétés de financement, les établissements de paiement, les établissements de monnaie électronique ou les entreprises d'assurance) ou de la Commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers.

Les manquements commis par les avocats, les notaires, les huissiers de justice, les administrateurs judiciaires, les mandataires judiciaires, les commissaires-priseurs judiciaires, les opérateurs de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, les experts-comptables et les commissaires aux comptes relèvent de l'ordre professionnel ou de l'organisme disciplinaire compétent pour ces professions.

Ces différentes autorités sont donc chargées de sanctionner les manquements commis par ces professionnels lorsqu'ils ne respectent pas leurs obligations issues du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Elles veillent ainsi à l'effectivité de sa mise en œuvre. Les délits de blanchiment ou de financement du terrorisme, régis par les dispositions du code pénal, relèvent en revanche des juridictions pénales. Contrairement à ces délits, le dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ne s'applique qu'à certaines professions parce qu'elles peuvent concourir à des opérations de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme. Leur activité est ainsi rendue vulnérable en raison du risque d'instrumentalisation dont elles peuvent faire l'objet.

Ainsi, le secteur de l'immobilier est susceptible de présenter des risques particuliers dans ce domaine : les biens immobiliers peuvent permettre des investissements de valeur élevée et à fort rendement et leur valeur peut donner lieu à une sous ou à une surévaluation, vecteurs d'intégration des fonds d'origine illicite dans l'économie légale.

Les sociétés de domiciliation peuvent également être utilisées dans le cadre de montages financiers destinés à masquer l'origine des fonds ou leur

bénéficiaire effectif et ainsi blanchir de l'argent ou financer le terrorisme à travers des entités légales.

Ces deux secteurs présentent ainsi des **vulnérabilités à l'égard du blanchiment des capitaux**, en particulier, lorsqu'ils sont exposés **au risque de fraude fiscale** (manipulation de prix, pour les agences immobilières, ou, montage fiscaux par le biais d'entités, pour les sociétés de domiciliation, par exemple) **ou de trafic de stupéfiants**. De nombreux montages juridiques peuvent être utilisés à cette fin.

Les activités de paris et jeux peuvent aussi être utilisées pour le blanchiment de fonds d'origine criminelle, en particulier lorsque le taux de retour sur les mises est suffisamment élevé. Le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme font peser sur ces secteurs professionnels une menace élevée qui peut porter atteinte à leur intégrité et à leur réputation.

En remettant en cause également la transparence et le bon fonctionnement de l'économie, ces activités peuvent avoir des conséquences préjudiciables à l'ensemble de la société.

La lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a pour ces raisons une importance particulière qui s'est accrue depuis plusieurs années et, en particulier, au cours des derniers mois, par le renforcement de la lutte contre la fraude fiscale et le financement du terrorisme. Elle contribue à assurer la sécurité intérieure et la stabilité économique. Elle permet aussi aux professionnels assujettis au dispositif de **se prémunir contre le risque d'être associés à une opération de blanchiment ou de financement du terrorisme** s'ils n'ont pas été en mesure d'identifier le but réellement poursuivi par cette opération.

Le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme font peser sur ces secteurs professionnels une menace élevée qui peut porter atteinte à leur intégrité et à leur réputation.

LA COMPOSITION DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

La Commission nationale des sanctions est composée d'un conseiller d'État, président, désigné par le vice-président du Conseil d'État, d'un conseiller à la Cour de cassation, désigné par le premier président de la Cour de cassation et d'un conseiller-maître à la Cour des comptes, désigné par le premier président de la Cour des comptes, ainsi que de quatre personnalités qualifiées en matière juridique ou économique (article L. 561-9 du code monétaire et financier).

Le président et les membres de la Commission, ainsi que leurs suppléants, sont nommés par décret pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois. Ils sont tenus au secret professionnel (article L. 561-39 du code monétaire et financier).

Son secrétaire général est nommé par un arrêté du ministre chargé de l'économie et du ministre de l'intérieur.

La composition de la Commission nationale des sanctions est la suivante :

M. Francis Lamy, conseiller d'État, président de la Commission nationale des sanctions.

Sont également membres de la Commission nationale des sanctions :

M. Jacques Buisson, conseiller à la Cour de cassation, en qualité de membre titulaire, et M. Michel Arnould, conseiller honoraire à la Cour de cassation, en qualité de membre suppléant ;

Mme Hélène Morell, conseiller maître à la Cour des comptes, en qualité de membre titulaire, et M. Jean-Christophe Chouvet, conseiller maître à la Cour des comptes, en qualité de membre suppléant ;

M. Gilles Duteil, directeur du groupe européen de recherche sur la délinquance financière et la criminalité organisée (DELFIPO) de l'Université d'Aix-Marseille, en qualité de membre titulaire, et Mme Juliette Lelieur, maître de conférences à l'Université de Strasbourg, en qualité de membre suppléant ;

Me Jean-Philippe Fruchon, notaire, secrétaire du bureau du Conseil supérieur du notariat, en qualité de membre titulaire, et Me Dominique Garde, notaire, président de la Commission de lutte contre le blanchiment du Conseil supérieur du notariat, en qualité de membre suppléant ;

M. Luc Retail, directeur de la Sécurité des Opérations Financières de la Banque Postale, en qualité de membre titulaire, et M. Jean-Pierre Zanoto, conseiller à la Cour de cassation et vice-président du Haut conseil du commissariat aux comptes, en qualité de membre suppléant ;

M. Xavier de La Gorce, administrateur civil hors-classe, en qualité de membre titulaire, et M. Jean-Pierre Martignoni-Hutin, sociologue, en qualité de membre suppléant.

Son secrétaire général est M. Emmanuel Susset.

CHAPITRE II

L'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

CHAPITRE II.

L'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

1

LA SAISINE DE LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

Elle est saisie par le ministre chargé de l'économie, le ministre chargé du budget, le ministre de l'intérieur et l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) des rapports établis par les autorités chargées du contrôle des professionnels concernés (article L. 561-38 du code monétaire et financier). Les contrôles sont réalisés par les autorités suivantes :

- la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), pour les intermédiaires immobiliers et les sociétés de domiciliation ;
- le Service central des courses et jeux (SCCJ) de la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), pour les professionnels du secteur des jeux et des paris ;
- l'ARJEL, pour les professionnels du secteur des jeux et des paris en ligne.

Afin de pouvoir exercer pleinement sa mission, la Commission nationale des sanctions devrait être saisie rapidement d'autres rapports portant sur des professionnels de ces secteurs et aussi du secteur des jeux en ligne. C'est à cette condition qu'elle sera en mesure de contribuer à rendre parfaitement effectif le dispositif de lutte applicable dans l'ensemble des secteurs professionnels assujettis.

Depuis 2014, la Commission nationale des sanctions a été saisie de trente-deux rapports portant sur les professionnels des secteurs de l'intermédiation immobilière et de la domiciliation et d'un rapport portant sur un professionnel du secteur des jeux et paris.

Afin de pouvoir exercer pleinement sa mission, la Commission nationale des sanctions devrait être saisie rapidement d'autres rapports portant sur des professionnels de ces secteurs et aussi du secteur des jeux en ligne. C'est à cette condition qu'elle sera en mesure de contribuer à rendre parfaitement effectif le dispositif de lutte applicable dans l'ensemble des secteurs professionnels assujettis.

2

LA PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

Après la saisine par les autorités compétentes des rapports établis à la suite des contrôles effectués, le secrétaire général de la Commission nationale des sanctions adresse une lettre de notification des griefs par recommandé aux personnes mises en cause.

À cette occasion, celles-ci sont ainsi informées des manquements qui pourraient leur être reprochés et qu'elles peuvent présenter des observations écrites dans un délai de trente jours à compter de la réception de la lettre de notification (article R. 561-47 du code monétaire et financier).

Un rapporteur désigné par le Président parmi les membres de la Commission établit un rapport sur le dossier en vue de l'audience. Le rapport est communiqué aux personnes mises en cause avant l'audience.

Les personnes mises en cause sont convoquées à l'audience par lettre recommandée avec demande d'avis de réception et peuvent se faire assister par un conseil de leur choix (article R. 561-48 du code monétaire et financier).

Le président envoie par lettre recommandée avec demande d'avis de réception la composition de la Commission nationale des sanctions afin que les personnes mises en cause puissent demander la récusation de l'un des membres s'il existe une raison sérieuse de douter de l'impartialité de celui-ci (article R. 561-49 du code monétaire et financier).

La séance de la Commission peut être publique à la demande des personnes mises en cause. Cependant, le président peut interdire au public l'accès de la salle pendant tout ou partie de la séance pour préserver l'ordre public ou lorsque la publicité est susceptible de porter atteinte au secret des affaires ou à tout autre secret protégé par la loi (article R. 561-50 du code monétaire et financier).

La Commission nationale des sanctions statue, hors la présence du rapporteur de l'affaire (L. 561-42 du code monétaire et financier), au vu de l'ensemble des pièces du dossier (rapport d'enquête et rapport du rapporteur, en particulier). La Commission souligne l'importance de l'audience pour lui permettre de prendre une décision.

La décision est motivée. Elle est notifiée aux personnes mises en cause dans les meilleurs délais par lettre recommandée avec demande d'accusé de réception (article R. 561-50 du code monétaire et financier). Les décisions rendues par la Commission nationale des sanctions peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction (article L. 561-43 du code monétaire et financier).

3 LES DÉCISIONS RENDUES PAR LA COMMISSION NATIONALE DES SANCTIONS

Au cours de son activité, la Commission nationale des sanctions s'est prononcée sur vingt-un dossiers dont elle avait été saisie et a, à cette occasion, sanctionné trente-six personnes (59 % étant des personnes morales et 41 % des personnes physiques).

3.1. Les manquements sanctionnés

L'analyse des décisions rendues permet d'identifier **les catégories de manquements reprochés aux personnes sanctionnées.**

L'obligation de mettre en place des systèmes d'évaluation et de gestion des risques (article L. 561-32 du code monétaire et financier), qui représente près de 27 % du total des manquements retenus, a été systématiquement méconnue. Les professionnels n'avaient pas mis en place de dispositif ou avaient mis en place un dispositif ne respectant pas les exigences légales.

Outre ce manquement, les manquements les plus souvent retenus ont porté sur l'obligation d'identification et de vérification de l'identité du client (article L. 561-5 du code monétaire et financier), l'obligation

de recueillir des informations et d'exercer une vigilance constante sur la relation d'affaires (article L. 561-6 du code monétaire et financier) et l'obligation de formation et d'information régulière du personnel (article L. 561-33 du code monétaire et financier). L'absence de connaissance du dispositif ou d'appréhension de ses enjeux a conduit ces professionnels à ne pas exercer leur activité professionnelle dans des conditions conformes à leurs obligations dans ce domaine. Toutefois, la Commission nationale des sanctions a constaté qu'un certain nombre des professionnels contrôlés avait cherché à se mettre en conformité à la suite du contrôle ou du lancement de la procédure devant la Commission. Si cela n'est pas de nature à remettre en cause l'existence des manquements constatés, cette attitude peut être saluée car elle démontre une prise de conscience par ces professionnels, même si elle semble souvent trop tardive.

L'obligation de mettre en place des systèmes d'évaluation et de gestion des risques, qui représente près de 27 % du total des manquements retenus, a été systématiquement méconnue. Les professionnels n'avaient pas mis en place de dispositif ou avaient mis en place un dispositif ne respectant pas les exigences légales.

D'autres manquements ont été plus rarement retenus par la Commission nationale des sanctions car ils étaient liés directement à une situation particulière dans laquelle se trouvait le professionnel. Ainsi, l'obligation de mettre en place des mesures de vigilance complémentaires (article L. 561-10 du code monétaire et financier) et l'obligation de mettre fin ou cesser la relation d'affaires (article L. 561-8 du code monétaire et financier) représentent une part plus limitée du total des manquements. La Commission n'a pas sanctionné non plus de manquements à l'obligation de déclaration de soupçon, en l'absence d'éléments dans les dossiers dont elle était saisie permettant d'en établir. Cependant, cette obligation a une place particulière dans le dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Le faible nombre de déclaration de soupçon réalisé par les professionnels relevant de la compétence de la Commission nationale des sanctions devrait conduire ces professionnels à modifier leurs pratiques dans ce domaine afin de s'organiser pour être en mesure de se conformer à cette obligation.

La Commission nationale des sanctions a constaté qu'un certain nombre des professionnels contrôlés avait cherché à se mettre en conformité à la suite du contrôle ou du lancement de la procédure devant la Commission. Si cela n'est pas de nature à remettre en cause l'existence des manquements constatés, cette attitude peut être saluée car elle démontre une prise de conscience par ces professionnels, même si elle semble souvent trop tardive.

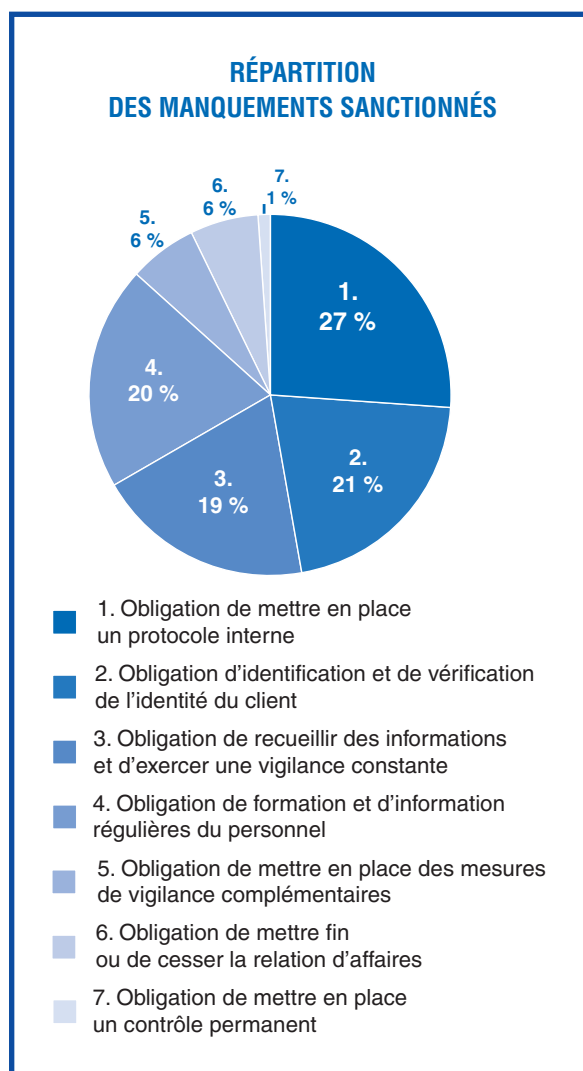
3.2. Les sanctions prononcées

L'article L. 561-40 du code monétaire et financier précise les sanctions que peut prononcer la Commission nationale des sanctions : l'avertissement, le blâme, l'interdiction temporaire d'exercice de l'activité pour une durée n'excédant pas cinq ans ainsi que le retrait d'agrément ou de la carte professionnelle. La sanction de l'interdiction temporaire d'exercice peut être assortie du sursis. Le code monétaire et financier prévoit aussi que la Commission peut prononcer, à la place ou en plus de ces sanctions, une sanction pécuniaire dont le montant est fixé compte tenu de la gravité des manquements commis et ne peut être supérieur à cinq millions d'euros.

La Commission peut aussi décider que les sanctions feront l'objet d'une publication aux frais de la personne sanctionnée dans les journaux ou publications qu'elle désigne. Elle peut enfin décider de mettre à la charge de la personne sanctionnée tout ou partie des frais occasionnés par les mesures de contrôle ayant permis la constatation des faits sanctionnés.

Dans le cadre de son activité, la Commission nationale des sanctions a utilisé l'ensemble des sanctions prévues par le code monétaire et financier, à l'exception du retrait d'agrément ou de la carte professionnelle.

L'interdiction temporaire d'exercice de l'activité a représenté près de 32 % des sanctions prononcées devant le blâme (14 %) et l'avertissement (10 %). Cette interdiction a été majoritairement assortie d'un sursis. Toutefois, elle n'a pas été assortie de sursis contre deux personnes. Les sanctions pécuniaires ont représenté près de la moitié des sanctions prononcées (44 %) et ont concerné, pour plus des trois quarts, des personnes morales.



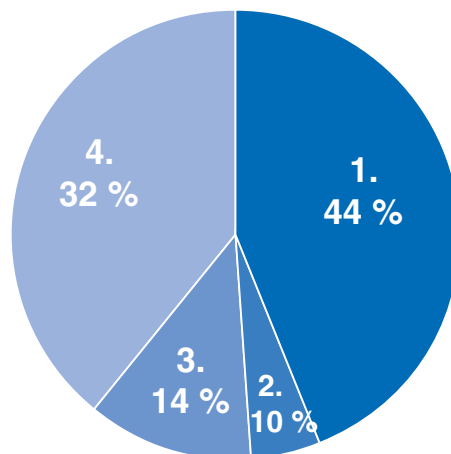
Le faible nombre de déclaration de soupçon réalisé par les professionnels relevant de la compétence de la Commission nationale des sanctions devrait conduire ces professionnels à modifier leurs pratiques dans ce domaine afin de s'organiser pour être en mesure de se conformer à cette obligation.

La Commission nationale des sanctions a également décidé systématiquement la publication des sanctions afin de contribuer à l'information des professionnels concernés. La publication sans mention du nom des personnes sanctionnées a été privilégiée, sans être toutefois systématique.

Enfin, la Commission a décidé de mettre une partie des frais de contrôle à la charge de l'une des personnes sanctionnées qui avait été contrôlée à plusieurs reprises, sans se mettre en conformité.

Tout en dépendant des particularités de chaque situation, plusieurs critères ont pu influencer l'appréciation des manquements sanctionnés par la Commission nationale des sanctions, parmi lesquels, le nombre de manquements constatés, le volume d'activité qui avait pu être concerné par les manquements constatés, la répétition des manquements, notamment lorsque plusieurs contrôles successifs avaient eu lieu, la réaction des professionnels au contrôle réalisé ou au lancement de la procédure devant la Commission et la volonté des professionnels de se mettre en conformité avec le dispositif.

REPARTITION DES SANCTIONS PRONONCÉES



- 1. Sanction pécuniaires
- 2. L'avertissement
- 3. Le blâme
- 4. L'interdiction temporaire d'exercice de l'activité pour une durée n'excédant pas cinq ans

CHAPITRE III

OBSERVATIONS SUR LES OBLIGATIONS DES PROFESSIONNELS ET SUR LES CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE

CHAPITRE III

OBSERVATIONS SUR LES OBLIGATIONS DES PROFESSIONNELS ET SUR LES CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE

À l'occasion de ce rapport d'activité, la Commission nationale des sanctions souhaite formuler plusieurs observations sur la mise en œuvre du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme :

1. Le dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme repose sur la responsabilité personnelle de chaque professionnel qui doit assumer pleinement ses obligations.
2. Les réseaux et syndicats professionnels ont une responsabilité et doivent participer à la mobilisation de leurs adhérents.
3. L'obligation de mettre en place des systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme est une étape nécessaire pour le professionnel.
4. Le bénéficiaire effectif doit être identifié.
5. La formation du personnel est nécessaire pour mettre en œuvre efficacement le dispositif.
6. Un doute sur la licéité d'une opération doit conduire le professionnel à effectuer une déclaration de soupçon.

1

LE DISPOSITIF DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME REPOSE SUR LA RESPONSABILITÉ PERSONNELLE DE CHAQUE PROFESSIONNEL QUI DOIT ASSUMER PLEINEMENT SES OBLIGATIONS

Les professionnels assujettis opèrent dans des secteurs exposés. S'ils respectent leurs obligations, ils deviennent des acteurs du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. **En raison de leur expérience et de la connaissance de leur environnement, les professionnels peuvent détecter et signaler les comportements financiers douteux. À chaque étape du processus économique, ils doivent donc mettre en œuvre leurs obligations.**

L'intervention, au cours d'une même opération, d'autres professionnels assujettis au dispositif, comme les notaires, les avocats ou les établissements de crédit, ne les dispense pas de respecter par eux-mêmes leurs obligations. Ainsi, s'agissant des professions relevant de la compétence de la Commission nationale des sanctions, l'agent immobilier n'est pas dispensé de ses obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme sous prétexte qu'il concourt à des opérations pour lesquelles interviendraient également un établissement de crédit ou un notaire. Le professionnel qui ne rédige pas lui-même les promesses de vente ou ne détient pas de compte séquestre n'est pas non plus dispensé de ces obligations. La Commission nationale des sanctions a eu l'occasion de le rappeler dans plusieurs décisions. De même, pour la société de domiciliation, la collaboration avec un cabinet d'avocats recommandant une société à ses clients ou l'intervention d'un greffe de commerce demandant

un certain nombre de justificatifs ne constituent pas des motifs autorisant le professionnel à ne pas respecter ses obligations.

Au contraire, c'est l'intervention de chaque professionnel disposant d'informations particulières et d'une analyse propre liée à son activité qui assure l'efficacité du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Chaque professionnel est donc directement responsable sans pouvoir se reposer sur les autres professionnels, même si l'intensité des obligations peut varier selon les situations.

Si le législateur impose des obligations identiques pour l'ensemble des professionnels concernés, ceux-ci doivent définir les dispositifs les plus efficaces et les plus adaptés à leur situation en fonction d'une approche par les risques. L'intensité des obligations peut varier en fonction de facteurs comme l'activité, la clientèle, les opérations ou la zone géographique de l'entité. Il incombe au professionnel d'identifier des éléments facteurs de risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, de les évaluer, de moduler l'intensité de sa vigilance et de déterminer si une situation exige d'effectuer une déclaration de soupçon.

Le respect des obligations par chaque professionnel contribue à la pleine application du dispositif. Assumer pleinement ses responsabilités dans ce domaine contribuera aussi à valoriser l'image de ces professionnels et à leur réputation.

C'est l'intervention de chaque professionnel disposant d'informations particulières et d'une analyse propre liée à son activité qui assure l'efficacité du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Chaque professionnel est donc directement responsable sans pouvoir se reposer sur les autres professionnels, même si l'intensité des obligations peut varier selon les situations.

2

LES RÉSEAUX ET SYNDICATS PROFESSIONNELS ONT UNE RESPONSABILITÉ ET DOIVENT PARTICIPER À LA MOBILISATION DE LEURS ADHÉRENTS

L'importance et le contenu du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme demeurent très largement méconnus par les professionnels. La Commission nationale des sanctions a observé **un déficit particulièrement important de connaissance des obligations applicables, pour les professionnels n'appartenant pas à un réseau professionnel, à un groupe, ou à un syndicat professionnel.**

En effet, le professionnel isolé doit assumer seul ses obligations, ce qui peut être complexe, particulièrement lorsqu'il exerce au sein d'une petite entreprise. Il lui revient alors d'analyser sa situation pour apprécier la manière dont il doit mettre en œuvre ses obligations.

Les réseaux, groupes et syndicats professionnels peuvent jouer un rôle de premier plan en mobilisant leurs membres ou adhérents autour de la mise en œuvre de leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Ils peuvent notamment mettre à disposition de ces professionnels des outils adaptés et opérationnels. Ces initiatives aideront à guider le professionnel dans la mise en place des dispositifs nécessaires à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme sans l'exempter de sa responsabilité personnelle.

À titre d'illustration, dans plusieurs décisions, la Commission nationale des sanctions a rappelé que le professionnel devait mettre en place des systèmes d'évaluation et de gestion des risques (souvent appelés « protocole interne » dans la pratique) en adéquation avec son activité. L'adoption d'un simple document écrit adressé par un réseau professionnel à ses adhérents, non individualisé, ne suffit pas à remplir l'obligation de mettre en place des systèmes d'évaluation et de gestion des risques. Au contraire, le professionnel doit adopter des systèmes internes reposant sur sa situation afin de pouvoir répondre de la manière la plus efficace aux obligations issues du dispositif.

Les réseaux, groupes et syndicats professionnels peuvent jouer un rôle de premier plan en mobilisant leurs membres ou adhérents autour de la mise en œuvre de leurs

obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

3

L'OBLIGATION DE METTRE EN PLACE DES SYSTÈMES D'ÉVALUATION ET DE GESTION DES RISQUES DE BLANCHIMENT DES CAPITAUX ET DE FINANCEMENT DU TERRORISME EST UNE ÉTAPE NÉCESSAIRE POUR LE PROFESSIONNEL

L'article L. 561-32 du code monétaire et financier impose que les professionnels mettent en place des systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme auxquels leur activité est exposée. Ces systèmes sont souvent désignés dans la pratique sous l'expression de « protocole interne ».

Leur mise en place permet aux professionnels d'identifier, d'analyser et de comprendre les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

3.1. Les caractéristiques des systèmes d'évaluation et de gestion des risques

Afin que le professionnel se dote d'un outil utile pour assumer pleinement ses obligations, il est possible de dégager plusieurs caractéristiques qu'ils devraient présenter :

- **une prise en compte de la situation du professionnel** : les procédures issues des systèmes doivent prendre en compte les particularités de l'entité (le secteur d'activité, la taille de l'entité, etc.). Dans plusieurs décisions, la Commission nationale des sanctions a rappelé que le document écrit détaillant ces procédures devait être individualisé et adapté à la situation du professionnel. Ainsi, un document transmis par un réseau ayant un caractère général et destiné à l'information de l'ensemble des membres de ce réseau sans prendre en compte la situation propre du professionnel assujéti à cette obligation n'est pas conforme aux exigences du code monétaire et financier. Elle a aussi rappelé qu'il ne suffisait pas de se contenter de reprendre, en les copiant dans ce document écrit, les articles du code monétaire et financier, pour être conforme aux exigences de l'article L. 561-32 du code monétaire et financier ;
- **une formalisation** : la formalisation des systèmes d'évaluation et de gestion des risques et, notamment la classification ou « cartographie » des risques permet au professionnel de s'assurer que les systèmes mis en place sont adaptés à sa

situation et le cas échéant de les actualiser. Les documents ainsi constitués permettront au personnel de connaître les dispositifs mis en place au niveau de l'entreprise. Dans plusieurs décisions, la Commission nationale des sanctions a précisé que les procédures contenues dans le document écrit doivent être destinées à évaluer et gérer les risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme et ne doivent pas consister seulement en des procédures encadrant des pratiques commerciales ni de simples habitudes de travail ;

- **un caractère opérationnel** : le simple fait de mettre en place des systèmes d'évaluation et de gestion des risques ne suffit pas à se conformer à l'article L. 561-32 du code monétaire et financier. Les procédures issues des systèmes doivent être appliquées en permanence par le personnel et mises à jour dès qu'un nouveau risque est identifié ;
- **une exhaustivité** : si la définition de la présentation des systèmes d'évaluation et de gestion des risques relève de l'appréciation du professionnel, celui-ci doit dans tous les cas s'assurer que son contenu couvre l'ensemble des obligations applicables en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

3.2. Les modalités de mise en place des systèmes d'évaluation et de gestion des risques

La mise en place des systèmes d'évaluation et de gestion des risques peut être assurée en suivant deux étapes :

- L'identification, la classification et l'évaluation des risques auxquels le professionnel est confronté ;
- La définition des mesures destinées à gérer les risques.

3.2.1. L'identification, la classification et l'évaluation des risques

L'examen par le **professionnel** des caractéristiques de sa clientèle (clientèle provenant d'un pays figurant sur les listes du GAFI, par exemple...) et des opérations ou transactions qu'il peut effectuer doit permettre **d'établir plusieurs catégories de clients** (vendeurs ou acheteurs) **et de les classer en fonction de la probabilité de risques** de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme qu'elles présentent.

Cet examen doit être adapté et proportionné à la situation de l'entité. Certains éléments à risque sont identifiés dans la loi ou dans d'autres documents publics (comme, par exemple, les lignes directrices des autorités de contrôle ou la lettre aux professionnels publiée régulièrement par TRACFIN). Cependant, dans tous les cas, le professionnel doit lui

aussi identifier les risques propres à son activité.

Les critères suivants, liés à la clientèle et à l'activité du professionnel, sans être exhaustifs, peuvent être pris en compte pour la classification des risques :

- les caractéristiques de la clientèle;
- le contexte particulier des transactions effectuées (montages complexes, biens de grande valeur, etc.);
- les activités exercées par le client et le bénéficiaire effectif;
- la localisation des activités du client ou du bénéficiaire effectif;
- la taille, la structure et l'organisation du professionnel;
- son implantation géographique;
- ses ressources en personnel.

a) Sur les caractéristiques de sa clientèle, le professionnel peut examiner les questions suivantes :

(i) *Si les clients sont des personnes physiques :* Quelle profession exercent-ils ? Où résident-ils ? Résident-ils dans un pays à risque figurant sur les listes noire et grise publiées par le GAFI ou d'autres organisations internationales ? Sont-ils les bénéficiaires effectifs de l'opération ? Le risque de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme au regard de leur profil est-il élevé ou faible (au sens notamment des articles L. 561-9, L. 561-10 et L. 561-10-2 du code monétaire et financier) ?

(ii) *Si les clients sont des personnes morales :* Qui sont les bénéficiaires effectifs de l'opération ? Quelle activité exercent les personnes morales ? Où se trouve leur siège social ? Sont-elles implantées dans un pays à risque figurant sur les listes du GAFI ou d'autres organisations internationales ?

b) Sur les caractéristiques de son activité, le professionnel peut examiner les questions suivantes : Les opérations sont-elles anormalement complexes ? Présentent-elles un montant inhabituellement élevé ? Sont-elles financées, au moins pour partie, à l'aide de monnaie électronique ? Ont-elles une justification économique et un objet licite ? Présentent-elles un risque élevé de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme ? Les opérations favorisent-elles l'anonymat des clients ?

3.2.2. La définition des mesures destinées à gérer les risques

L'identification, la classification et l'évaluation des risques permettent au professionnel d'identifier plusieurs catégories de clients et de situations à risque afin de définir les mesures nécessaires à mettre en œuvre :

- (i) Ne pas entrer en relation d'affaires ou mettre un terme à la relation d'affaires (article L. 561-8 du code monétaire et financier);
- (ii) Demander des informations complémentaires (article L. 561-10 du code monétaire et financier);
- (iii) Renforcer l'intensité des mesures (article L. 561-10-2, I du code monétaire et financier);
- (iv) Effectuer un examen renforcé (article L. 561-10-2, II du code monétaire et financier);
- (v) Effectuer une déclaration de soupçon à Tracfin (article L. 561-15 du code monétaire et financier).

Le document écrit résultant de la mise en place des systèmes d'évaluation et de gestion des risques devrait aussi définir notamment un système de contrôle interne permettant de vérifier le respect des procédures, l'organisation des formations en matière de lutte contre blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme (article L. 561-33 du code monétaire et financier) et la procédure pour réaliser les déclarations de soupçon (articles L. 561-15 et suivants du code monétaire et financier).

Ce document écrit est un document interne qui ne doit pas être diffusé aux clients.

Exemple n°1

Une **société de domiciliation** propose ses services sur internet et permet au client de signer le contrat de domiciliation via son site internet. Une telle procédure ne permet pas à la société de domiciliation de rencontrer physiquement son client.

Dans le cas où le client ou son représentant légal n'est pas physiquement présent aux fins de l'identification, l'article L. 561-10 du code monétaire et financier impose à la société de domiciliation d'appliquer au moins l'une des mesures de vigilance complémentaires mentionnées à l'article R. 561-20 du code monétaire et financier (par exemple, obtenir une pièce justificative supplémentaire permettant de confirmer l'identité de la personne, ou encore une confirmation d'identité de la part d'un établissement de crédit).

Exemple n°2

Une personne physique fait l'acquisition de **plusieurs biens immobiliers** sur une période de temps limitée et semble indifférente à l'emplacement ainsi qu'à la nature et au coût des travaux à prévoir pour chacun de ces biens.

Cette situation est susceptible de présenter un risque élevé de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme. Le code monétaire et financier (art. L. 561-10-2, I) prévoit que le professionnel doit alors renforcer l'intensité de ses obligations en matière d'identification du client et le recueil d'information sur la relation d'affaires.

De plus, le professionnel doit effectuer un examen renforcé si l'opération ne semble pas avoir de justification économique ou d'objet licite (article L. 561-10-2, II du code monétaire et financier) et doit se renseigner auprès du client sur l'origine des fonds et la destination de ces sommes ainsi que sur l'objet de l'opération et l'identité de la personne qui en bénéficie. Les éléments recueillis lors de cet examen doivent être consignés par écrit et conservés. Si cet examen confirme les interrogations du professionnel, celui-ci doit effectuer une déclaration de soupçon à TRACFIN conformément à l'article L. 561-15 du code monétaire et financier.

LE BÉNÉFICIAIRE EFFECTIF DOIT ÊTRE IDENTIFIÉ

Le code monétaire et financier utilise à plusieurs reprises la notion de bénéficiaire effectif (articles L. 561-2-2, R. 561-1, R. 561-2, R.561-3 du code monétaire et financier).

L'identification du bénéficiaire effectif est une obligation primordiale car elle permet d'éviter l'utilisation illicite de constructions juridiques destinées à permettre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Or l'activité de la Commission nationale des sanctions a permis de constater que cette obligation était rarement mise en œuvre.

4.1. Qu'est-ce qu'un bénéficiaire effectif ?

Le bénéficiaire effectif est la personne physique qui contrôle, directement ou indirectement, le client ou la personne physique pour laquelle une transaction est exécutée ou une activité réalisée (article L. 561-2-2 du code monétaire et financier).

Lorsque le client de l'assujetti est une personne morale, l'identification du bénéficiaire effectif doit s'appuyer sur les définitions prévues aux articles R. 561-1 à R. 561-3 du code monétaire et financier au terme desquels :

- lorsque le client est une société, on entend par bénéficiaire effectif de l'opération la ou les personnes physiques qui soit détiennent, directement ou indirectement plus de 25 % du capital ou des droits de vote de la société, soit exercent, par tout autre moyen, un pouvoir de contrôle sur les organes de gestion, d'administration ou de direction de la société ou sur l'assemblée générale de ses associés ;
- lorsque le client est un organisme de placements collectifs, on entend par bénéficiaire effectif de l'opération la ou les personnes physiques qui soit détiennent, directement ou indirectement, plus de 25 % des parts ou actions de l'organisme, soit exercent un pouvoir de contrôle sur les organes d'administration ou de direction de l'organisme de placements collectifs ou, le cas échéant, de la société de gestion ou de la société de gestion de portefeuille le représentant ;
- lorsque le client est une personne morale qui n'est ni une société ni un organisme de placements collectifs, ou lorsque le client intervient dans le cadre d'une fiducie ou de tout autre dispositif juridique comparable relevant d'un droit étranger, on entend par bénéficiaire effectif de l'opération la ou les personnes physiques qui satisfont à l'une des

conditions suivantes :

1° Elles ont vocation, par l'effet d'un acte juridique les ayant désignées à cette fin, à devenir titulaires de droits portant sur 25 % au moins des biens de la personne morale ou des biens transférés à un patrimoine fiduciaire ou à tout autre dispositif juridique comparable relevant d'un droit étranger ;

2° Elles appartiennent à un groupe dans l'intérêt principal duquel la personne morale, la fiducie ou tout autre dispositif juridique comparable relevant d'un droit étranger a été constitué ou a produit ses effets, lorsque les personnes physiques qui en sont les bénéficiaires n'ont pas encore été désignées ;

3° Elles sont titulaires de droits portant sur 25 % au moins des biens de la personne morale, de la fiducie ou de tout autre dispositif juridique comparable relevant d'un droit étranger ;

4° Elles ont la qualité de constituant, de fiduciaire ou de bénéficiaire, dans les conditions prévues au titre XIV du livre III du code civil.

4.2. Quelles mesures mettre en œuvre ?

Les systèmes d'évaluation et de gestion des risques doivent prendre en compte la possibilité que la transaction puisse être conclue au profit d'un ou plusieurs bénéficiaires effectifs tels que définis par le dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (cf supra, n° 4.1) et indiquer les procédures à mettre en œuvre dans ce cas.

Le professionnel doit, comme pour son client, avant d'entrer en relation d'affaires et en application des articles L. 561-5 et L. 561-6 du code monétaire et financier, identifier le bénéficiaire effectif et recueillir les informations relatives à l'objet et à la nature de cette relation d'affaires, ainsi que tout autre élément d'information pertinent sur ledit bénéficiaire effectif.

Exemple

Une entreprise de bâtiment et de travaux publics, personne morale implantée dans un pays mentionné sur la liste noire du GAFI (pays à risque), souhaite acquérir un bien immobilier en France en recourant à une agence immobilière sur le territoire national.

En présence d'une opération qui serait conclue par une personne morale, l'agence

immobilière doit identifier le ou les bénéficiaires effectifs de l'opération. En outre, en raison de l'activité de l'entreprise et de sa localisation (pays à risque), elle devra appliquer des vigilances complémentaires et renforcer l'intensité des obligations de vigilance. Le cas échéant, elle devra aussi envisager une déclaration de soupçon si la situation lui paraît suspecte au regard des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

Le professionnel doit apprécier l'intensité du risque (faible ou élevé) et adapter en conséquence l'étendue de ses obligations.

5

LA FORMATION DU PERSONNEL EST NÉCESSAIRE POUR METTRE EN ŒUVRE EFFICACEMENT LE DISPOSITIF

Tout professionnel soumis au dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme **doit détenir les connaissances nécessaires pour respecter les obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme** (article L. 561-33 du code monétaire et financier) et assurer une formation régulière à son personnel en vue du respect de ces obligations (article L. 561-33 du code monétaire et financier). Cette obligation concerne toutes les personnes concourant à l'exercice de l'activité du professionnel et ne se limite pas uniquement aux salariés.

Le professionnel **doit aussi informer son personnel régulièrement** (article L. 561-33 du code monétaire et financier) notamment de l'évolution du dispositif en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et de l'évolution des systèmes d'évaluation et de gestion des risques pour s'assurer du respect des obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme de son personnel.

Il peut prévoir, dans ses systèmes d'évaluation et de gestion des risques, les modalités de mise en œuvre de cette obligation de formation et d'information régulières de son personnel en vue du respect des obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

Cette obligation a **pour objectif de permettre la détection des opérations anormales ou des éléments suspects**

et d'éviter au professionnel de participer à une opération de blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme et ainsi de préserver sa réputation.

Le professionnel peut délivrer une attestation de formation, faire appel à des organismes de formations ou adhérer à un syndicat afin de démontrer qu'il respecte son obligation.

6

UN DOUTE SUR LA LICÉITÉ D'UNE OPÉRATION DOIT CONDUIRE LE PROFESSIONNEL À EFFECTUER UNE DÉCLARATION DE SOUPÇON

6.1. Une mobilisation des professionnels qui semble largement insuffisante

La mise en place de systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme permet au professionnel d'identifier les situations présentant des risques, de leur appliquer les mesures nécessaires et, le cas échéant, d'effectuer une déclaration de soupçon à TRACFIN. Selon le rapport d'activité de TRACFIN pour 2014¹, les déclarations de soupçon sont très majoritairement réalisées par les professions financières qui en ont réalisé 34 268 contre 2 447 pour les professions non financières. S'agissant de ces dernières, 42 % des déclarations sont réalisées par des notaires qui ont réalisé 1 040 déclarations. Globalement, le nombre de déclarations réalisées par les professions non financières demeure faible au regard du nombre de professionnels concernés et du nombre d'opérations auxquels ils concourent. Ainsi, les sociétés de domiciliations n'ont effectué que 8 déclarations de soupçon en 2014 et les agents immobiliers en ont effectué 29 pendant la même année.

Si l'on observe une augmentation du nombre de déclarations dans le secteur des jeux et paris entre 2013 et 2014 (les casinos ayant effectué 153 déclarations de soupçon en 2013 et 270 en 2014, les cercles, jeux de hasard, pronostics sportifs ou hippiques ayant effectué 127 déclarations de soupçon en 2013 et 185 en 2014 et les opérateurs de jeux en ligne ayant effectué 181 déclarations de soupçon en 2013 et 450 en 2014), en revanche, le nombre de déclarations est particulièrement faible pour les professionnels de l'immobilier et même en diminution de 46 % entre 2013 et 2014.

¹ TRACFIN, Rapport d'activité 2014, p. 9.

Ces chiffres démontrent une mobilisation limitée de ces professionnels et une connaissance trop souvent insuffisante du dispositif et, en particulier, de l'obligation de déclaration de soupçon.

6.2. Les cas dans lesquels le professionnel doit réaliser une déclaration de soupçon

La loi impose au professionnel d'effectuer une déclaration de soupçon auprès de TRACFIN portant sur les sommes inscrites dans ses livres ou les opérations portant sur des sommes dont il sait, soupçonne ou a de bonnes raisons de penser qu'elles proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou participent au financement du terrorisme. Il en va de même pour les sommes ou opérations dont il sait, soupçonne ou a de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une fraude fiscale lorsqu'il y a présence d'au moins un critère défini par décret.

La déclaration de soupçon ne doit pas être systématique mais doit résulter des informations recueillies par le professionnel après examen de la situation.

Liste des critères définis par décret permettant de détecter une fraude fiscale (D. 561-32-1 du code monétaire et financier) :

- « 1° L'utilisation de sociétés écran, dont l'activité n'est pas cohérente avec l'objet social ou ayant leur siège social dans un État ou un territoire qui n'a pas conclu avec la France une convention fiscale permettant l'accès aux informations bancaires, identifié à partir d'une liste publiée par l'administration fiscale, ou à l'adresse privée d'un des bénéficiaires de l'opération suspecte ou chez un domiciliataire au sens de l'article L. 123-11 du code de commerce ;
- 2° La réalisation d'opérations financières par des sociétés dans lesquelles sont intervenus des changements statutaires fréquents non justifiés par la situation économique de l'entreprise ;
- 3° Le recours à l'interposition de personnes physiques n'intervenant qu'en apparence pour le compte de sociétés ou de particuliers impliqués dans des opérations financières ;
- 4° La réalisation d'opérations financières incohérentes au regard des activités habituelles de l'entreprise ou d'opérations suspectes

dans des secteurs sensibles aux fraudes à la TVA de type carrousel, tels que les secteurs de l'informatique, de la téléphonie, du matériel électronique, du matériel électroménager, de la hi-fi et de la vidéo ;

5° La progression forte et inexpliquée, sur une courte période, des sommes créditées sur les comptes nouvellement ouverts ou jusque-là peu actifs ou inactifs, liée, le cas échéant, à une augmentation importante du nombre et du volume des opérations ou au recours à des sociétés en sommeil ou peu actives dans lesquelles ont pu intervenir des changements statutaires récents ;

6° La constatation d'anomalies dans les factures ou les bons de commande lorsqu'ils sont présentés comme justification des opérations financières, telles que l'absence du numéro d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés, du numéro SIREN, du numéro de TVA, du numéro de facture, d'adresse ou de dates ;

7° Le recours inexpliqué à des comptes utilisés comme des comptes de passage ou par lesquels transitent de multiples opérations tant au débit qu'au crédit, alors que les soldes des comptes sont souvent proches de zéro ;

8° Le retrait fréquent d'espèces d'un compte professionnel ou leur dépôt sur un tel compte non justifié par le niveau ou la nature de l'activité économique ;

9° La difficulté d'identifier les bénéficiaires effectifs et les liens entre l'origine et la destination des fonds en raison de l'utilisation de comptes intermédiaires ou de comptes de professionnels non financiers comme comptes de passage, ou du recours à des structures sociétaires complexes et à des montages juridiques et financiers rendant peu transparents les mécanismes de gestion et d'administration ;

10° Les opérations financières internationales sans cause juridique ou économique apparente se limitant le plus souvent à de simples transits de fonds en provenance ou à destination de l'étranger notamment lorsqu'elles sont réalisées avec des États ou des territoires visés au 1° ;

11° Le refus du client de produire des pièces justificatives quant à la provenance des fonds reçus ou quant aux motifs avancés des paiements, ou l'impossibilité de produire ces pièces ;

12° Le transfert de fonds vers un pays étran-

ger suivi de leur rapatriement sous la forme de prêts ;

13° L'organisation de l'insolvabilité par la vente rapide d'actifs à des personnes physiques ou morales liées ou à des conditions qui traduisent un déséquilibre manifeste et injustifié des termes de la vente ;

14° L'utilisation régulière par des personnes physiques domiciliées et ayant une activité en France de comptes détenus par des sociétés étrangères ;

15° Le dépôt, par un particulier, de fonds sans rapport avec son activité ou sa situation patrimoniale connues ;

16° la réalisation d'une transaction immobilière à un prix manifestement sous-évalué. »

Elle **repose sur l'appréciation du professionnel** qui doit analyser la situation à laquelle il est confronté. Elle doit être **pertinente** pour permettre à TRACFIN de mener les investigations appropriées. La mise en place des systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme permet au professionnel de procéder à l'examen de l'opération afin d'identifier des éléments pouvant présenter un risque de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme et, le cas échéant, dès lors qu'il a un soupçon, d'effectuer une déclaration de soupçon. Il est donc primordial que les systèmes d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme soient adaptés à la structure de l'entité et mis à jour dès lorsqu'un nouveau risque est identifié.

Si le professionnel, au cours de ces diligences, a des soupçons et, qu'après examen, ces soupçons persistent, une déclaration de soupçon doit être réalisée.

Lorsque le professionnel envisage de réaliser une déclaration de soupçon, il doit **s'abstenir d'effectuer l'opération suspecte** (article L. 561-16 du code monétaire et financier) le temps de la transmission de la déclaration de soupçon à TRACFIN. En cas d'opposition à l'exécution de l'opération, TRACFIN notifie au professionnel son opposition (article L.561-25 du code monétaire et financier). Dans ce cas, l'opération est reportée d'une durée de cinq jours ouvrables à compter du jour d'émission de cette notification. L'opération qui a fait l'objet de la déclaration peut être exécutée si le service n'a pas notifié d'opposition ou si, au terme du délai ouvert par la notification de l'opposition, aucune décision du président du tribunal de grande ins-

tance de Paris n'est parvenue au professionnel. Si, l'opération est déjà réalisée, soit parce qu'il a été impossible de surseoir à son exécution, soit que son report aurait pu faire obstacle à des investigations portant sur une opération suspectée de blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme, soit qu'il est apparu postérieurement à sa réalisation qu'elle était soumise à cette déclaration, le professionnel informe sans délai TRACFIN.

Les questions que le professionnel peut se poser avant d'effectuer une déclaration de soupçon :

(i) A-t-il procédé à l'identification et à la vérification de l'identité du client conformément aux dispositions législatives et réglementaires ?

(ii) Les éléments recueillis sont-ils cohérents avec la situation du client ?

(iii) A-t-il bien évalué le risque que présente le client ?

(iv) Au vu du profil établi, a-t-il bien appliqué toutes les mesures exigées par le code monétaire financier ?

6.3. La réalisation de la déclaration de soupçon

Un déclarant doit être déclaré à TRACFIN (article R. 561-23 du code monétaire et financier). Pour les professions relevant de la compétence de la Commission nationale des sanctions, cette déclaration peut intervenir seulement lors de la première déclaration de soupçon. À cette occasion, le professionnel devra aussi désigner un correspondant TRACFIN (R. 561-24 du code monétaire et financier).

La déclaration de soupçon doit rester confidentielle, le déclarant TRACFIN ne doit pas avertir son client ni des tiers. En cas de divulgation, le professionnel s'expose à une amende de 22 500 euros (article L. 574-1 du code monétaire et financier).

La déclaration de soupçon peut être écrite ou verbale (L. 561-18 du code monétaire et financier). TRACFIN accusera réception de la déclaration de soupçon.

Afin de faire une déclaration de soupçon, le professionnel doit utiliser la procédure Ermès (<https://tracfin.finances.gouv.fr/Pages/Subscription/Mentions.aspx>) ou le formulaire dématérialisé transmis par titre dématérialisé /Pages/Sub.

Le professionnel ayant effectué une déclaration de soupçon doit conserver jusqu'à cinq ans après la cessation de la relation d'affaires plusieurs documents : une copie de la déclaration de soupçon, les pièces justificatives et l'accusé de réception de la déclaration de soupçon.

Éléments devant figurer dans la déclaration de soupçon (article R. 561-31 du code monétaire et financier)

- « 1° La profession exercée par la personne qui effectue la déclaration par référence aux catégories mentionnées à l'article L. 561-2 ;
- 2° Les éléments d'identification et les coordonnées professionnelles du déclarant désigné conformément aux dispositions du I de l'article R. 561-23 ;
- 3° Le cas de déclaration par référence aux cas mentionnés aux I, II et V de l'article L. 561-15 ;
- 4° Les éléments d'identification du client et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif de l'opération qui fait l'objet de la déclaration ainsi que, dans le cas où une relation d'affaires a été nouée avec le client, l'objet et la nature de cette relation ;
- 5° Un descriptif de l'opération et les éléments d'analyse qui ont conduit à effectuer la déclaration ;
- 6° Lorsque l'opération n'a pas encore été exécutée, son délai d'exécution. »

La loi prévoit qu'aucune poursuite pénale n'est engagée contre le professionnel sur le fondement du secret professionnel ou de la dénonciation lorsqu'il a effectué de bonne foi la déclaration de soupçon (article L.561-22 du code monétaire et financier).

ANNEXE I

LES OBLIGATIONS APPLICABLES AUX PROFESSIONNELS

ANNEXE I

LES OBLIGATIONS APPLICABLES AUX PROFESSIONNELS

Le dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme impose plusieurs obligations aux professionnels afin de détecter les risques auxquels ils sont confrontés dans ce domaine et d'apporter les réponses appropriées.

L'application de ces obligations par chaque personne assujettie à ce dispositif est un facteur essentiel pour la détection et la dissuasion des tentatives de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme.

1

L'OBLIGATION DE METTRE EN PLACE DES SYSTÈMES D'ÉVALUATION ET DE GESTION DES RISQUES DE BLANCHIMENT DES CAPITAUX ET DE FINANCEMENT DU TERRORISME

Cette obligation est prévue à l'article L. 561-32 du code monétaire et financier.

Ces systèmes permettent aux professionnels d'identifier, d'analyser et de comprendre les risques de blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme auxquels ils sont exposés afin d'appliquer des mesures de prévention, d'atténuation ou d'élimination des risques identifiés.

Ces systèmes comprennent deux volets :

- un volet préventif (évaluation) qui concerne les différentes procédures à respecter pour identifier et apprécier les risques de blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme ;
- un volet opérationnel (gestion) qui doit exposer les mesures de prévention, d'atténuation ou d'élimination des risques identifiés à mettre en œuvre.

2

LES OBLIGATIONS D'IDENTIFICATION ET DE CONNAISSANCE DU CLIENT

Le législateur impose deux obligations fondamentales :

- l'obligation d'identifier et de vérifier l'identité du client ou du bénéficiaire effectif ;
- l'obligation de recueillir les informations relatives à l'objet et à la nature de la relation d'affaires.

Le professionnel peut varier, sous certaines conditions, l'intensité de ces deux obligations en fonction des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme (articles L. 561-9 à L. 561-12 du code monétaire et financier).

2.1. L'obligation d'identifier et de vérifier l'identité du client

L'article L. 561-5 du code monétaire et financier fixe les modalités de mise en œuvre de cette obligation. Avant d'entrer en relation d'affaires avec son client ou de l'assister dans la préparation ou la réalisation d'une transaction, le professionnel doit l'identifier et, le cas échéant, identifier le bénéficiaire effectif de la relation d'affaires, par des moyens adaptés. Il doit vérifier ces éléments d'identification sur présentation de tout document écrit probant. Le professionnel doit identifier dans les mêmes conditions ses clients occasionnels et, le cas échéant, le bénéficiaire effectif de la relation d'affaires, lorsqu'il soupçonne que l'opération pourrait participer au blanchiment des capitaux ou au financement du terrorisme ou lorsque les opérations sont d'une certaine nature ou dépassent un certain montant.

L'article L. 561-13 du code monétaire et financier prévoit que les casinos sont tenus, après vérification de l'identité des joueurs sur présentation d'un document probant, de procéder à l'enregistrement de leurs noms et adresses lorsqu'ils échangent tous modes de paiement, plaques, jetons, tickets dont le montant excède un seuil de 2000 euros par séance. Ces informations sont consignées sur un registre spécifique et doivent être conservées pendant cinq ans. Il en va de même pour les groupements, cercles et sociétés organisant des jeux de hasard, des loteries, des paris, des pronostics sportifs ou hippiques qui sont tenus de s'assurer, par la présentation de tout document écrit probant, de l'identité des joueurs gagnant des sommes supérieures à un certain montant et d'enregistrer les noms et adresses de ces joueurs, ainsi que le montant des sommes qu'ils ont gagnées.

2.2. L'obligation de recueillir des éléments sur l'objet et la nature de la relation d'affaires et de les actualiser

Cette obligation impose au professionnel de recueillir, **avant d'entrer en relation d'affaires avec un client, un certain nombre d'informations relatives à l'objet et à la nature de cette relation et tout autre élément d'information pertinent sur ce client** (article L.561-6 du code monétaire et financier) pour identifier des éléments pouvant présenter un risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

Afin d'atténuer et d'éliminer le risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, **le professionnel doit exercer, pendant toute la durée de la relation d'affaires, une vigilance**

constante et pratiquer un examen attentif des opérations effectuées en veillant à ce qu'elles soient cohérentes avec la connaissance actualisée qu'il a de son client. En effet, si une situation peut, au moment de l'entrée en relation d'affaires, ne présenter a priori aucun risque de blanchiment ou de financement du terrorisme, la situation d'un client peut évoluer et faire apparaître un risque qui n'existait pas au moment de l'entrée en relation d'affaires.

Un arrêté du 2 septembre 2009 définit les éléments d'information susceptibles d'être recueillis par le professionnel auprès de son client afin de mettre en œuvre cette obligation¹.

2.3. L'adaptation par le professionnel des mesures de vigilance

Le code monétaire et financier prévoit une déclinaison des obligations de vigilance en fonction de paramètres définis par le code monétaire et financier ou identifiés par le professionnel.

La loi impose au professionnel d'appliquer des mesures de vigilance complémentaires lorsqu'il identifie une situation répondant à un cas mentionné à l'article L. 561-10 du code monétaire et financier (par exemple, lorsque le client ou son représentant légal n'est pas physiquement présent). Le professionnel doit renforcer l'intensité de ses obligations d'identifier son client et de recueillir des éléments d'information si le risque de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme présenté par un client, un produit ou une transaction lui paraît élevé (article L. 561-10-2, I du code monétaire et financier). Enfin, lorsqu'une opération lui paraît particulièrement complexe, ou d'un montant inhabituellement élevé ou ne paraît pas avoir de justifications économiques ou d'objet licite, le professionnel doit effectuer un examen renforcé de l'opération (article L. 561-10-2, II du code monétaire et financier). Concernant l'obligation de renforcer l'intensité des mesures ou de procéder à un examen renforcé, le professionnel doit, lui-même, identifier les critères et les éléments lui permettant de mettre en œuvre ses obligations.

¹ Arrêté du 2 septembre 2009 pris en application de l'article R. 561-12 du code monétaire et financier et définissant des éléments d'information liés à la connaissance du client et de la relation d'affaires aux fins d'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

À l'inverse, le code monétaire et financier prévoit aussi la possibilité pour le professionnel de réduire l'intensité de son obligation de recueillir des informations et d'exercer une vigilance constante. Le professionnel doit alors être en mesure de justifier auprès de l'autorité de contrôle que l'étendue des mesures est appropriée à ces risques (article L. 561-9, I du code monétaire et financier). Le professionnel peut s'exonérer des obligations exigées aux articles L. 561-5 et L. 561-6 du code monétaire et financier lorsqu'il n'existe pas de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme dans les cas prévus par la loi (article L. 561-9 II du code monétaire et financier).

3

L'OBLIGATION DE METTRE FIN À LA RELATION D'AFFAIRES

Selon l'article L. 561-8 du code monétaire et financier, lorsque le professionnel assujéti n'est pas en mesure d'identifier son client ou d'obtenir des informations sur l'objet et la nature de la relation d'affaires, il est tenu de ne pas exécuter l'opération envisagée et n'établit ni ne poursuit aucune relation d'affaires.

4

L'OBLIGATION DE DÉCLARATION DE SOUPÇON

Les professionnels assujéti sont tenus de déclarer à TRACFIN les sommes inscrites dans leurs livres ou les opérations portant sur des sommes dont ils savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou participent au financement du terrorisme, ainsi que les sommes ou opérations dont ils savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une fraude fiscale lorsqu'il y a présence d'au moins un critère défini par décret (article D. 561-32-1 du code monétaire et financier). La seule tentative de réalisation de telles opérations doit donner lieu à déclaration de soupçon (article L. 561-15, V bis du code monétaire et financier).

Lors de la première déclaration de soupçon, un déclarant et un correspondant TRACFIN devront être désignés (articles R. 561-23 et R. 561-24 du code monétaire et financier).

5

L'OBLIGATION DE CONSERVATION DES DOCUMENTS

Les professionnels doivent conserver pendant cinq ans, à compter de la clôture de leurs comptes ou de la cessation de leurs relations avec eux, les documents relatifs à l'identité de leurs clients habituels ou occasionnels. Ils conservent également, dans la limite de leurs attributions, pendant cinq ans à compter de leur exécution, les documents relatifs aux opérations faites par ceux-ci, ainsi que les documents consignants les caractéristiques des opérations lorsqu'ils ont effectué un examen renforcé (article L. 561-12 du code monétaire et financier).

6

L'OBLIGATION DE FORMATION ET D'INFORMATION DU PERSONNEL

Les professionnels assujéti assurent la formation et l'information régulières de leurs personnels en vue du respect des obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (article L. 561-33 du code monétaire et financier). Cette obligation permet à l'ensemble du personnel de l'entité d'être sensibilisé aux enjeux en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et de connaître les procédures que le professionnel a mis en place pour détecter et gérer les risques en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et, le cas échéant, informer le déclarant TRACFIN pour qu'il effectue une déclaration de soupçon.

ANNEXE II

LE RENFORCEMENT
DU DISPOSITIF ACTUEL
PAR LA 4^E DIRECTIVE
DU 20 MAI 2015 SUR
LA LUTTE CONTRE
LE BLANCHIMENT
DES CAPITAUX ET
LE FINANCEMENT
DU TERRORISME

ANNEXE II

LE RENFORCEMENT DU DISPOSITIF ACTUEL PAR LA 4^e DIRECTIVE DU 20 MAI 2015 SUR LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME

Le dispositif actuel de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme résulte de la transposition de la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 dite 3^e directive anti-blanchiment et financement du terrorisme¹ et du règlement n° 1781/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006². Ce dispositif devrait être modifié dans les mois qui viennent à l'occasion de la transposition de la 4^e directive du 20 mai 2015 qui procède à la refonte du dispositif européen.

Le projet de réforme de la 3^e directive avait été proposé le 5 février 2013 par la Commission européenne avec une proposition de règlement relative aux informations accompagnant les transferts de fonds. Ce « Paquet anti-blanchiment et financement du terrorisme » faisait suite, d'une part, à un rapport publié par la Commission européenne en 2012³ soulignant la persistance de pratiques divergentes entre les États membres dans certains domaines importants de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et la nécessité de renforcer l'harmonisation de ces pratiques, et, d'autre part, à l'adoption par le Groupe d'action financière (GAFI) en février 2012 de nouvelles recommandations consacrant notamment une approche par les risques destinée à affecter prioritairement les moyens tant des pays que des institutions financières où les risques sont les plus élevés.

Après deux ans de négociations, ce « Paquet » a été adopté par le Conseil ECOFIN le 27 janvier 2015 (avec l'annexion d'une déclaration française demandant la poursuite des travaux sur certains points en lien, plus particulièrement, avec la lutte contre le financement du terrorisme), et par le Parlement européen le 20 mai 2015. Il a été publié le 5 juin 2015⁴. La transposition du Paquet devra être opérée

d'ici au 26 juin 2017.

La 4^e directive apporte plusieurs modifications et prévoit ainsi :

- l'obligation pour les États membres de détenir l'information sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales et des trusts au sein d'un registre centralisé dont l'accès sera largement ouvert ;
- la réalisation d'une analyse européenne des risques de blanchiment et financement du terrorisme, menée par la Commission européenne permettant l'identification des risques les plus prégnants au niveau transfrontalier, ce qui permettra pour les États membres d'avoir une approche coordonnée sur les secteurs les plus à risques ;
- une harmonisation des compétences dont doivent disposer les cellules de renseignement financier au sein de l'Union, ce qui facilitera la coopération entre elles ;
- une politique européenne en matière de juridictions non coopératives, outre celles menées aux plans national et international.

—
La 4^e directive apporte également plusieurs modifications de fond. Elle prévoit notamment une modification de la définition de bénéficiaire effectif et de la notion de « personne politiquement exposée » (PPE), en supprimant, pour cette dernière, le critère de résidence et en y intégrant les nouvelles recommandations du GAFI relatives aux PPE nationales et aux PPE dans les organisations internationales.

S'agissant du régime des sanctions, la nouvelle directive fixe un régime de sanctions devant être mises en place par chaque État membres (incluant le retrait d'agrément, l'interdiction temporaire, pour les dirigeants d'une entité assujettie, d'exercer des fonctions de direction dans des entités assujetties et des sanctions pécuniaires). Elle harmonise également les modalités de publication des décisions

rendues par les autorités de sanction en prévoyant le principe de leur publication, avec la mention du nom de la personne sanctionnée, sur le site Internet de l'autorité. Lorsque la publication de l'identité des personnes sanctionnées est jugée disproportionnée ou de nature à compromettre la stabilité des marchés financiers ou qu'une enquête est en cours, l'autorité de sanction peut retarder la publication de la décision jusqu'à la cessation du motif, procéder à une publication sans mention du nom, ou, si cela n'est pas jugé suffisant, ne pas publier la décision.

Ces dispositions placent ainsi l'Union Européenne au premier plan de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

La transposition de la 4^e directive devrait donc conduire à un ajustement du cadre actuel sur plusieurs dispositions. La compétence de la Commission nationale des sanctions pourrait aussi être élargie à de nouvelles professions.

¹ Directive (UE) 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Sa transposition a été réalisée en droit français par l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

⁴ 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, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du conseil et abrogeant la directive 2005/60/ce du Parlement européen et du conseil et la directive 2006/70/ce de la commission.

² Règlement (CE) n°1781/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 relatif aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds.

³ Commission Européenne, *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant l'application de la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme*, COM(2012) 168 final, 11 avril 2012.

