

L'action de la Commission bancaire au sein du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux

1. LA MISSION CONFIEE À LA COMMISSION BANCAIRE DANS LE DISPOSITIF DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX

Le dispositif de lutte contre le blanchiment est issu d'un consensus international au sein du Gafi¹. Il comprend trois volets.

Le dispositif de lutte contre le blanchiment comporte trois volets.

- Le volet répressif : la poursuite et la répression du délit de blanchiment incombent naturellement aux autorités policières et judiciaires.
- Le volet préventif : il repose sur la participation des professions susceptibles d'être utilisées par les blanchisseurs au sein desquelles les organismes financiers jouent un rôle très important mais qui en comprend d'autres telles que les casinos, les agents immobiliers, les notaires, les commerçants en matières précieuses... Ces professions doivent apporter leur concours à la lutte anti-blanchiment en rapportant les faits susceptibles d'être liés à des cas de blanchiment. Les diverses autorités de surveillance des professions concernées doivent s'assurer que cette participation est effective.
- Le volet renseignements financiers : le lien entre les deux premiers volets est assuré par une unité de renseignement financier — en France, la cellule Tracfin² — recevant les déclarations des professionnels, qui, après analyse des faits signalés, est chargée de les transmettre aux autorités répressives.

La bonne articulation entre ces trois volets nécessite donc l'intervention coordonnée de différentes autorités à des stades successifs ; le caractère international de la lutte contre le blanchiment exige aussi une coopération étroite entre des autorités nationales qui ne peuvent avoir chacune qu'une vision partielle du phénomène.

¹ Groupe d'action financière international sur le blanchiment des capitaux (FATF : Financial Action Task Force) créé par le G 7 en 1989.

² Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins.

Il faut souligner que le dispositif français de lutte contre le blanchiment est fondé essentiellement sur la déclaration de soupçon et non sur des déclarations automatiques (telles les déclarations de toutes les opérations supérieures à un certain montant). Il exige une démarche encore plus active des organismes financiers et implique la mise en place de moyens de détection adéquats.

Le rôle de la Commission bancaire relève du volet préventif.

Le rôle de la Commission bancaire au sein de ce dispositif, en tant qu'autorité de contrôle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, relève du volet préventif.

Cette mission préventive comporte trois aspects.

1.1. Le rôle de prévention auprès des professionnels : veiller à ce que les organismes financiers mettent bien en place des procédures internes de vigilance et de détection

La Commission s'assure de l'existence de procédures adaptées.

La Commission bancaire, en tant qu'autorité disciplinaire des établissements de crédit, des entreprises d'investissement et des changeurs manuels, s'assure de la mise en œuvre par ces organismes financiers de procédures qui vont constituer autant d'obstacles à l'injection ou à la circulation de fonds d'origine frauduleuse dans les circuits financiers.

Au-delà de l'examen des risques et des données comptables, elle porte son attention sur le fonctionnement des comptes de la clientèle.

Cette préoccupation est venue s'ajouter et s'intégrer à son action dans le domaine de la surveillance prudentielle : prévention des risques auxquels sont exposés les établissements de crédit et les entreprises d'investissement. Ces risques impliquent désormais non seulement d'examiner comment les banques apprécient la santé financière de leurs clients mais également de prendre en considération une donnée non retracée dans des bilans et non mesurable par des ratios d'analyse financière : la cause économique, commerciale, financière et monétaire et donc la légitimité de l'opération réalisée par le client, son objet, son origine et sa destination. Ainsi, alors que la mission prudentielle conduisait à examiner plutôt l'actif du bilan des banques qui retrace les risques pris au moyen des crédits distribués, la mission anti-blanchiment conduit à s'intéresser tout d'abord aux opérations et aux comptes de la clientèle inscrits au passif du bilan.

1.2. L'appui aux autres volets de la lutte anti-blanchiment : le renseignement financier (Tracfin) et la répression des délits de blanchiment (autorités judiciaires dès le stade de l'enquête préliminaire)

1.2.1. Une coopération très étroite de la Commission bancaire avec Tracfin

Les contacts avec Tracfin sont essentiels pour définir concrètement les risques et les méthodes d'utilisation des circuits financiers par les blanchisseurs. C'est pourquoi, ils sont très fréquents et réguliers. En outre des réunions trimestrielles sont organisées, permettant une concertation approfondie sur les faits liés aux obligations de déclaration de soupçon. Des rencontres annuelles avec les inspecteurs de la Commission bancaire permettent d'analyser les évolutions observées par Tracfin dans les méthodes de blanchiment. Cette étroite coopération, qui implique également la Direction générale des Douanes pour le contrôle des changeurs manuels, permet de cibler les contrôles sur les populations jugées les plus exposées au risque de blanchiment en raison de la nature de leur activité, de l'évolution des typologies et d'éléments de contexte. Elle est également très utile pour le suivi des enquêtes thématiques blanchiment décidées par la Commission.

Des réunions ont lieu fréquemment, notamment pour déterminer et mettre en œuvre le programme d'enquêtes.

Ainsi, à titre d'exemple, dans la perspective du passage à l'euro, une cellule de veille avait été mise en place pour coordonner l'action des autorités face au risque accru de blanchiment durant cette période. Dans ce cadre, les programmes d'enquête sur les changeurs manuels ont été doublés au cours des deux années précédant le passage à l'euro afin d'intensifier les contrôles sur cette population jugée à risque de par la nature même de son activité.

Cette concertation en amont avec Tracfin et la Direction générale des Douanes est essentielle également dans la lutte contre le financement du terrorisme, combat encore plus difficile car il conduit à s'intéresser autant à la provenance des fonds qu'à leur destination.

1.2.2. Des relations régulières de la Commission bancaire avec les autorités judiciaires

Outre les transmissions d'informations prévues par la loi, la Commission bancaire entretient des contacts étroits et multiformes avec les autorités judiciaires :

- une concertation régulière : des réunions se tiennent avec le Parquet de Paris en vue de renforcer la coopération des différentes autorités et services impliqués dans la lutte contre le blanchiment ;
- un rôle d'expertise : lors des enquêtes de police et des enquêtes préliminaires, les agents du Secrétariat général sont souvent sollicités pour leur connaissance des opérations financières ;

La concertation se réalise par apport d'expertise, échanges d'agents, actions de formation et communication d'informations.

- des échanges de personnel : un agent du Secrétariat général de la Commission bancaire a été détaché en tant qu'assistant spécialisé à la section financière du Parquet de Paris tandis qu'un magistrat de l'ordre judiciaire apporte son expertise depuis deux ans au Secrétariat général dans le cadre des enquêtes thématiques blanchiment ;
- des actions de formation : les représentants du Secrétariat général interviennent régulièrement dans des séminaires de formation de la Gendarmerie, de l'Office central de répression de la grande délinquance financière (OCRGDF), du Centre national d'études et de formation de la Police nationale, mais également dans le cadre de la formation des magistrats à l'École nationale de la Magistrature.

La Commission bancaire appuie ainsi l'action des autorités judiciaires en leur apportant des informations de nature à leur permettre l'ouverture d'enquêtes préliminaires ou d'informations judiciaires. La Commission bancaire est le deuxième service de l'État à saisir le procureur de la République de Paris pour blanchiment, après Tracfin dont c'est la mission principale.

1.3. Une participation active de la Commission bancaire à l'action de coopération internationale (Comité de Bâle, Gafi)

La Commission s'est très fortement impliquée dans toutes les initiatives internationales visant à la disparition des obstacles à la lutte contre le blanchiment.

La Commission bancaire a été très active dans l'élaboration du texte du Comité de Bâle sur les règles relatives au suivi de la clientèle.

Au sein du Comité de Bâle¹, les représentants de la Commission bancaire ont joué un rôle déterminant dans la création et le fonctionnement du groupe de travail qui a élaboré un corpus détaillé de principes devant être observés pour qu'une connaissance satisfaisante du client soit assurée aux fins de la lutte contre le blanchiment, et cela au-delà des exigences prudentielles jusque là exigées. Le document issu de ces travaux intitulé *Customer due diligence for banks* (« Règles bancaires relatives au suivi de la clientèle » octobre 2001), souligne également la nécessité d'un renforcement de la coopération entre superviseurs. Il sert actuellement de référence au groupe de travail du Gafi et précise les obligations qui incombent aux organismes financiers pour bien connaître leur clientèle.

Au sein du Gafi, le SGCB élabore des propositions dans le domaine du contrôle des organismes financiers.

En outre, au sein du Gafi, les représentants du Secrétariat général participent à l'ensemble des travaux de la délégation française, dirigée par les représentants de la Direction du Trésor. À ce titre, et dans le cadre de la très étroite coordination des travaux de ces deux institutions dans le domaine de la lutte contre le blanchiment, le SGCB² est chargé d'élaborer les propositions dans le domaine du contrôle des organismes financiers qui devront être intégrées dans la position d'ensemble de la délégation, notamment pour la révision des quarante recommandations du Gafi, qui sont la référence internationale en matière de lutte contre le blanchiment. Ils participent également à la description des mécanismes de blanchiment, en élaborant des typologies d'opérations suspectes reprises dans les

¹ Qui regroupe au siège de la Banque des règlements internationaux les banques centrales et les contrôleurs bancaires des principaux systèmes financiers.

² Secrétariat général de la Commission bancaire.

rapports du Gafi. En particulier, la Banque de France et la Commission bancaire ont apporté au Gafi l'expertise acquise lors de l'élaboration du livre blanc intitulé « Internet, quelles conséquences prudentielles ? » dans l'analyse des dangers potentiels liés aux nouvelles technologies de paiement. Par ailleurs, le Conseiller du Gouverneur de la Banque de France préside le groupe régional Afrique-Moyen-Orient et participe à de nombreux travaux internationaux dans ce domaine.

Des représentants du Secrétariat général participent en tant qu'experts financiers aux évaluations mutuelles des pays membres du Gafi. Ils sont également membres des groupes d'évaluation des pays et territoires non coopératifs¹ et analysent ainsi leurs systèmes financiers et juridiques.

Des représentants de la Commission ont également été choisis pour participer à l'élaboration de la méthodologie nouvellement mise en place par le Fonds Monétaire International (FMI) pour évaluer les dispositifs de lutte contre le blanchiment. Leur contribution à titre d'experts a été sollicitée pour les missions d'évaluation conduites par le FMI et la Banque mondiale.

Dans d'autres cas, la Commission bancaire et la Banque de France participent et organisent des missions d'assistance technique pour la mise en place de dispositifs conformes aux standards internationaux dans les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne², dans l'Afrique francophone³ ou dans d'autres pays qui en font la demande tels que, par exemple, les Émirats arabes unis ou Haïti.

La Banque de France et la Commission bancaire participent également aux travaux engagés par le Forum de Stabilité Financière (FSF)⁴ en avril 2000 sur les centres *off-shore*. Le Forum avait ainsi établi une liste des centres financiers *off-shore* dont la qualité de coopération en matière de supervision financière n'était pas jugée satisfaisante. La Banque de France et la Commission bancaire appuient fortement les initiatives actuelles visant à assurer un suivi régulier de l'évolution de la législation et des pratiques de ces centres. Il a été proposé à cet effet de renforcer ce suivi, qui devrait se faire sur la base des évaluations du FMI, en y associant aussi les superviseurs des pays membres du FSF pour bien intégrer leur expérience des difficultés de la coopération.

Enfin, au niveau européen, la Commission bancaire participe, depuis l'origine, au Comité de contact chargé de l'interprétation de la Directive du conseil des Communautés européennes du 10 juin 1991 relative à la « prévention de l'utilisation du système financier aux fins de lutte contre le blanchiment des capitaux ». Ce comité a apporté, à ce titre, une contribution importante aux travaux de révision de cette Directive qui viennent d'aboutir, à la fin de l'année 2001, à la publication le 28 décembre 2001 de la directive 2001/97/CE du Parlement et du

La Commission bancaire et la Banque de France participent aux travaux du FMI sur le blanchiment, ...

... à des missions d'assistance technique...

... et aux travaux du Forum de stabilité financière sur les centres off-shore.

La Commission bancaire contribue au Comité de contact qui vient d'aboutir à la révision de la Directive de 1991 sur la lutte contre le blanchiment.

¹ C'est-à-dire les pays ou territoires dont l'assemblée plénière du Gafi a estimé que le dispositif de lutte anti-blanchiment ne permettait pas une coopération efficace au niveau international.

² L'Estonie, la Slovaquie, la Roumanie.

³ Pays de l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest – UEMA et du Comité économique et monétaire de l'Afrique Centrale – Cémac ainsi que la République de Djibouti et la République islamique des Comores.

⁴ Le Forum de stabilité financière, créé après la crise financière de l'Asie du Sud-Est, rassemble les ministres des Finances, les banques centrales et les organismes de contrôle des principaux pays ainsi que les organismes internationaux financiers (Fonds monétaire international – FMI, Banque mondiale). Son secrétariat est assuré par la Banque des règlements internationaux.

Conseil. En ce qui concerne les organismes financiers, cette directive a notamment prévu que des mesures spécifiques devront être prises pour identifier les clients d'une « banque à distance », ce qui répond à un souci déjà exprimé par la Commission bancaire dans le livre blanc publié en 2000.

2. LES INSTRUMENTS DE L'ACTION ANTI-BLANCHIMENT DE LA COMMISSION BANCAIRE

Le contrôle de la Commission bancaire, véritable action de masse, s'exerce de façon permanente au moyen du contrôle sur pièces ainsi que par des enquêtes sur place sur une population très diversifiée (plus de 1 100 établissements de crédit, près de 170 entreprises d'investissement, et 834 changeurs manuels) soit l'essentiel du système financier.

2.1. Le contrôle permanent : un outil important, le questionnaire

Le contrôle permanent s'appuie :

*Le SGCB collecte
régulièrement des informations
sur les dispositifs internes de
lutte anti-blanchiment.*

- sur l'examen par le Secrétariat général de la Commission bancaire des documents comptables et prudentiels, du rapport annuel sur le contrôle interne ainsi que sur des contacts suivis avec les responsables des établissements au moyen d'échanges de correspondances et d'entretiens réguliers ;
- sur l'analyse des informations transmises sur une base annuelle en application de l'instruction n° 2000-09 du 18 octobre 2000. À partir de ces informations, la Commission bancaire évalue :
 - l'existence des procédures adoptées par les établissements en application des dispositions légales et réglementaires,
 - les outils de détection, notamment informatiques, mis en place par les établissements,
 - la cohérence des systèmes de contrôle interne et la réalité des audits effectués pour s'assurer de la mise en œuvre effective des procédures.

En outre, l'instruction n° 2000-09 anticipe ou intègre les nouvelles dispositions législatives ou les recommandations internationales intervenues entre deux exercices afin de faire en sorte que les établissements adaptent leurs procédures dans les plus brefs délais.

2.2. Le contrôle sur place

Le moyen le plus efficace pour la Commission bancaire de vérifier la mise en œuvre effective par les organismes financiers de la réglementation relative à la lutte contre le blanchiment demeure le contrôle sur place. Pour cela, la Commission bancaire fait appel aux agents que l'Inspection générale de la Banque de France met en permanence à sa disposition pour conduire les enquêtes. S'agissant de la lutte contre le blanchiment, les inspecteurs procèdent systématiquement, lors de toute enquête prudentielle à vocation générale, à une vérification de l'existence et de l'application de procédures permettant à l'établissement contrôlé de faire preuve d'une vigilance constante dans ce domaine. Il est ainsi vérifié :

Le contrôle sur place permet de s'assurer de l'existence et de l'efficacité de ces dispositifs.

- si l'établissement est doté d'une organisation et applique des procédures internes lui permettant de faire preuve d'une vigilance constante dans le domaine de la lutte contre le blanchiment ; en la matière, la qualité du dispositif de contrôle interne mis en œuvre est également un élément essentiel de la prévention du blanchiment des capitaux ; il en est de même des moyens dont dispose le correspondant Tracfin ;
- si l'organisation comptable de l'établissement est fiable et permet la traçabilité des opérations ;
- si les procédures d'identification appliquées par l'organisme financier lui permettent d'avoir une bonne connaissance de sa clientèle ;
- si les opérations importantes ou complexes font effectivement l'objet de recherche d'informations pertinentes (origine et destination des sommes, justification économique des opérations, identité du bénéficiaire réel...) ;
- si la conservation des données est assurée de manière satisfaisante ;
- si les déclarations de soupçon sont bien effectuées auprès de Tracfin quand les opérations le nécessitent ;
- si le personnel de l'établissement est formé à respecter les règles et procédures en matière de lutte contre le blanchiment.

Cette vérification du respect des obligations de vigilance s'effectue non seulement au cours des inspections prudentielles à vocation générale mais également lors des enquêtes thématiques spécifiquement dédiées au contrôle approfondi de la mise en œuvre des dispositions du titre VI du livre V du Code monétaire et financier. Pour ce faire, des équipes spécialisées ont été créées sous la conduite d'inspecteurs de la Banque de France.

Cet examen repose essentiellement sur :

- l'identification des activités et des opérations les plus exposées au risque de blanchiment (par référence, notamment, aux typologies élaborées par Tracfin, les autorités judiciaires et le Gafi),
- l'examen d'opérations sélectionnées en fonction de leur montant, de la qualité des donneurs d'ordres ou des bénéficiaires.

Les vérifications ne peuvent matériellement pas porter sur toutes les opérations réalisées.

En raison du très grand nombre d'opérations effectuées quotidiennement au sein d'un établissement, les investigations sont très longues et ne sauraient porter sur la totalité des opérations. Il est utile de rappeler quelques chiffres pour fixer les ordres de grandeur : il y a environ 67 millions de comptes ouverts en France, l'ensemble des dépôts de la clientèle du système bancaire français est de 1 043 milliards d'euros en 2001 ; il y a 10,5 milliards d'opérations qui transitent par an par les systèmes interbancaires, le seul mois de décembre 2001 ayant vu transiter par le seul SIT (Système interbancaire de télécompensation) 683,8 millions d'opérations pour une valeur de 248 milliards d'euros. Pour être efficace le contrôle se concentre en conséquence sur l'existence et la qualité des procédures.

Les diligences des changeurs manuels sont également vérifiées.

La Commission bancaire procède également au contrôle sur place du respect du dispositif de lutte contre le blanchiment par les changeurs manuels. Ces contrôles s'effectuent au moyen d'enquêtes sur place effectuées par les inspecteurs de la Banque de France mis à disposition de la Commission bancaire ou, le plus souvent, par des contrôleurs des Douanes agissant pour son compte.

2.3. Les suites données aux contrôles des établissements de crédit, des entreprises d'investissement ou des changeurs manuels

2.3.1. Les lettres de suite

Chaque enquête donne lieu à une lettre de suite.

Après chaque enquête sur place le Secrétaire général de la Commission bancaire adresse aux établissements concernés une lettre, dite « lettre de suite », décrivant les manquements relevés au cours de l'inspection et leur demandant de prendre les mesures correctrices nécessaires dans les plus brefs délais. Là encore, ces lettres de suite font partie intégrante d'un dispositif visant à l'amélioration et l'adaptation des procédures appliquées par les établissements à la nature et l'étendue de leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux.

Le Secrétaire général vérifie, y compris au moyen de rencontres avec les dirigeants des établissements, que les observations formulées ont bien été prises en compte.

2.3.2. Les procédures disciplinaires

Les procédures disciplinaires en matière de lutte contre le blanchiment se déroulent dans le cadre général prévu pour l'action de la Commission bancaire, avec toutefois quelques dispositions spécifiques.

Ainsi, conformément aux dispositions des articles L. 613-21 et suivants du Code monétaire et financier, la Commission, lorsqu'elle statue dans le cadre de ces poursuites, est une juridiction administrative. Ce rôle se reflète dans sa composition, prévue par l'article L. 613-3¹ qui assure exclusivement la représentation de l'intérêt public et de la compétence technique.

En outre, le législateur a strictement encadré l'utilisation du pouvoir disciplinaire par la Commission bancaire dans ce domaine en limitant les possibilités d'ouverture d'une procédure de caractère juridictionnel aux cas où le non-respect des obligations découle soit d'un « grave défaut de vigilance » soit d'une « carence dans l'organisation des procédures internes de contrôle » de l'organisme financier.

Dans ce cadre légal, le Secrétariat général analyse les résultats des contrôles sur place afin de déterminer si les faits susceptibles de constituer des infractions aux dispositions du livre V du titre VI du Code monétaire et financier font suite à un grave défaut de vigilance ou à une carence des procédures internes de contrôle. En ce cas, ils sont soumis à la Commission bancaire qui peut décider l'ouverture d'une procédure disciplinaire ; son président notifie à l'établissement les griefs relevés en précisant que ces faits, s'ils étaient établis, seraient susceptibles de constituer des infractions et en invitant l'établissement à formuler des observations en défense sur les griefs notifiés.

Cette procédure se déroule dans le respect du droit à un procès équitable défini par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme et de l'arrêt du Conseil d'État du 20 octobre 2000 qui a précisé les modalités d'auto-saisine de la Commission bancaire dans le respect du principe de l'impartialité. La procédure contradictoire permet à l'établissement de prendre connaissance de tous les éléments retenus à son encontre et de contester les griefs par des observations notamment écrites. La procédure prévoit en outre l'audition des représentants de l'établissement devant la Commission bancaire, à la suite de laquelle la juridiction délibère. À l'issue de ce délibéré, la décision lue en séance publique ou faisant l'objet d'une publicité équivalente est notifiée à l'établissement.

Les sanctions disciplinaires que peut prononcer la Commission bancaire à l'issue d'une procédure juridictionnelle sont strictement définies. Elles répondent au principe général de proportionnalité de l'infraction et de la sanction.

En application de l'article L. 613-21 du Code monétaire et financier, les établissements de crédit et les entreprises d'investissement sont susceptibles d'encourir les sanctions suivantes : un avertissement, un blâme, une interdiction d'effectuer certaines opérations ou toute autre limitation dans l'exercice de leur activité, la suspension temporaire ou la démission d'office de l'un ou de plusieurs des dirigeants responsables avec ou sans nomination d'un administrateur provisoire, la radiation de l'établissement — qui entraîne sa liquidation — avec ou sans nomination d'un liquidateur.

En cas de non-respect des obligations dû à un grave défaut de vigilance ou à une carence des procédures internes de contrôle, ...

... le SGCB peut décider l'ouverture d'une procédure disciplinaire.

Cette procédure contradictoire permet à l'établissement de prendre connaissance des griefs à son encontre et de les contester.

Une échelle de sanctions est applicable aux établissements de crédit, ...

¹ La Commission bancaire comprend le gouverneur de la Banque de France ou son représentant, président, le directeur du Trésor ou son représentant et quatre membres ou leurs suppléants nommés par arrêté du ministre chargé de l'Économie pour une durée de six ans :

- un conseiller d'État proposé par le vice-président du Conseil d'État ;
- un conseiller à la Cour de cassation proposé par le premier président de la Cour de cassation ;
- deux membres choisis en raison de leur compétence en matière bancaire et financière.

... parmi lesquelles figurent des sanctions pécuniaires, ...

En outre, la Commission bancaire peut prononcer, soit à la place, soit en sus de ces sanctions, une sanction pécuniaire au plus égale au capital minimum auquel est astreinte la personne morale sanctionnée. Il est à noter que le législateur a retenu comme montant maximal de la sanction pécuniaire le capital minimum nécessaire à un établissement pour être agréé — et non, comme pour d'autres autorités, un multiple des sommes ou des profits liés aux faits reprochés à l'établissement.

... ainsi qu'aux changeurs manuels.

En ce qui concerne les changeurs manuels, ces derniers peuvent encourir un avertissement, un blâme ou l'interdiction d'exercer la profession de changeur manuel. Selon la même logique que celle retenue pour les établissements de crédit et les entreprises d'investissement, la Commission bancaire peut prononcer soit à la place, soit en sus de ces sanctions, une sanction pécuniaire au plus égale à 37 500 euros.

La CB a prononcé 48 sanctions au titre du blanchiment, sans compter les sanctions pécuniaires.

La Commission bancaire a prononcé en 2001, année marquée par l'adoption de la loi relative aux Nouvelles réglementations économiques (NRE), sept sanctions disciplinaires à l'encontre d'établissements de crédit pour des manquements relatifs aux obligations de vigilance pour la lutte anti-blanchiment, dont une démission d'office d'un dirigeant responsable. Au total, quarante-huit sanctions ont été prises par la Commission bancaire, dont quatorze depuis l'adoption de la loi NRE, allant de l'avertissement à l'interdiction d'exercer dans des cas particulièrement graves concernant des changeurs manuels. Elle a en outre prononcé des sanctions pécuniaires à l'encontre d'établissements de crédit et de changeurs manuels.

2.3.3. Les transmissions au Parquet

En cas de présomption de crime ou délit, la Commission bancaire informe le Parquet...

En tant qu'autorité constituée, la Commission bancaire communique au Parquet sur le fondement de l'article 40 du Code de procédure pénale les faits susceptibles de constituer un crime ou un délit et dont elle acquiert la connaissance au cours de l'exercice de ses missions. Cet article s'applique aux faits susceptibles de constituer un délit de blanchiment.

... et peut aviser, dans le cadre d'une procédure disciplinaire, le procureur de la République de faits susceptibles de constituer un défaut de déclaration de soupçon ou un manquement aux obligations de vigilance.

En outre, le législateur a prévu en 1990 que lorsque la Commission bancaire engage une procédure disciplinaire à l'encontre d'un de ses assujettis pour des faits susceptibles de constituer un défaut de déclaration de soupçon, elle en avise le procureur de la République.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les Nouvelles réglementations économiques du 15 mai 2001, la Commission bancaire avise le procureur de toute ouverture de procédure disciplinaire sur la base de faits susceptibles de constituer des manquements aux obligations de vigilance définies par le dispositif préventif de lutte contre le blanchiment. La transmission de dossiers à ce titre aux autorités judiciaires est ainsi passée de trois au premier semestre 2001 à six au second semestre 2001 et la forte progression devrait se poursuivre en 2002, conséquence du nombre croissant de procédures disciplinaires dans ce domaine.

3. LES RÉSULTATS (cf annexe : données chiffrées)

Les données chiffrées suivantes montrent que l'action préventive menée par la Commission bancaire est une action de masse et qu'elle ne peut être évaluée à partir des seules procédures disciplinaires ouvertes.

L'action préventive de la Commission bancaire prend des formes multiples.

- En 2001, 1 116 établissements de crédit et 166 entreprises d'investissement ont été soumis au contrôle permanent ; 596 ont fait l'objet de courriers demandant des explications ou des améliorations notamment sur la base des réponses au questionnaire.
- 271 enquêtes sur place en 2001, dont 231 concernaient totalement ou partiellement la lutte contre le blanchiment.
- 175 lettres de suite adressées aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et 13 aux changeurs manuels (du 1^{er} janvier 2001 au 10 février 2002).
- 27 procédures disciplinaires ouvertes en 2001, dont 16 concernant des infractions relatives au dispositif de lutte contre le blanchiment. Sur les 24 procédures en cours au 14 mars 2002, 11 incluent des griefs relatifs à la prévention du blanchiment.
- 24 dossiers transmis au Parquet en 2001 et au premier trimestre 2002.

L'action préventive vise avant tout à créer, préserver, renforcer et consolider une culture empêchant l'utilisation du système bancaire et financier à des fins de blanchiment. La mesure de son efficacité consisterait à comparer les crimes et délits effectivement commis avec ceux qui auraient été commis en l'absence d'action de prévention. Si cette comparaison est manifestement impossible, un indicateur important de l'intensité de l'action de prévention doit être retenu avec le nombre de déclarations de soupçon, car il s'agit de la contribution la plus concrète des organismes financiers à la poursuite des délinquants. Ce dispositif résultant d'un consensus international, il paraît également important de savoir comment la France est perçue par ses partenaires du Gafi. Enfin, compte tenu de la nature éminemment évolutive des circuits de blanchiment, la capacité d'adaptation du dispositif doit être un élément essentiel de son appréciation.

Difficile à mesurer, l'intensité de l'action préventive peut être approchée par le nombre de déclarations de soupçon.

3.1. Des déclarations de soupçon en constante progression, dont plus de 80 % émanent des assujettis au contrôle de la Commission bancaire

Parmi les obligations de vigilance contrôlées par la Commission bancaire, la déclaration de soupçon figure au premier rang. Ainsi, la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment et l'impact de l'action de la Commission bancaire peuvent être appréciés par le nombre de déclarations de soupçon.

Selon les données publiées par Tracfin, le nombre de déclarations de soupçon a enregistré une nouvelle et très forte progression au cours de l'année 2000. Leur nombre s'est élevé à 2 537, soit une augmentation supérieure à 53 % par rapport à 1999 ¹.

En 2000, plus de 80 % des déclarations ont émané d'entreprises soumises au contrôle de la Commission bancaire.

Selon le rapport d'activité de Tracfin pour l'année 2000, plus de 80 % des déclarations de soupçon émanent des assujettis au contrôle de la Commission bancaire. Ce nombre, en constante augmentation, est considéré par Tracfin comme un indice satisfaisant « d'une intégration de plus en plus poussée des règles de vigilance dans le corps de normes professionnelles appliquées par les organismes financiers ». Les établissements de crédit représentent 67,13 % des déclarations de soupçon. Les premiers chiffres annoncés pour 2001 marquent une nouvelle augmentation en partie due à l'entrée en vigueur de la loi du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques et à l'action internationale contre le financement du terrorisme consécutive aux attentats du 11 septembre 2001.

La Commission bancaire est le deuxième service de l'État, après Tracfin, à saisir le procureur de la République.

Rappelons également que, lorsque la Commission bancaire reproche un défaut de déclaration de soupçon ou un grave défaut de vigilance (depuis la loi relative aux nouvelles régulations économiques), elle transmet directement les dossiers au procureur de la République. La Commission bancaire est ainsi le deuxième service de l'État à saisir le procureur de la République de Paris, après Tracfin dont c'est la mission principale.

3.2. Un dispositif jugé, à plusieurs reprises, conforme aux standards internationaux par le Gafi

L'efficacité du dispositif français a été reconnue par le Gafi, ...

Les deux évaluations mutuelles de la France, conduites par les experts du Gafi et approuvées par l'assemblée plénière des membres, ont porté une appréciation positive tant sur l'architecture du dispositif que sur son efficacité, le volet préventif bancaire n'ayant pas donné lieu à critiques.

... qui sollicite très souvent les experts du Secrétariat général de la Commission bancaire.

Pour cette raison, les experts du Secrétariat général de la Commission bancaire sont très souvent sollicités tant par le Gafi lui-même que par les organisations internationales nouvellement impliquées dans la lutte contre le blanchiment (à titre d'exemple le FMI, pour sa première mission comportant l'évaluation du dispositif de lutte contre le blanchiment ainsi que pour la mise au point de sa méthodologie).

¹ Il est à souligner que le mode de calcul retenu par Tracfin conduit, d'une part, à ne comptabiliser que le signalement initial d'un professionnel sur une personne et, d'autre part à rattacher tout complément d'information émanant de la même source à la « déclaration de soupçon mère » qu'il vient enrichir. En outre, pour des raisons de cohérence, plusieurs déclarations de soupçon provenant de sources différentes et se rapportant à la même affaire sont regroupées au sein d'un même dossier. Cette technique de calcul explique que le nombre de dossiers ouverts à Tracfin soit nettement inférieur à celui des informations qu'il recueille au titre du mécanisme de la déclaration de soupçon.

3.3. Des instruments adaptés aux évolutions

La lutte contre le blanchiment, limitée à l'origine au seul trafic de stupéfiants a été étendue à l'ensemble des crimes et délits, et tout dernièrement au financement du terrorisme. Cette évolution nécessite une adaptation permanente de l'ensemble du dispositif, y compris dans son volet préventif. Dans ce contexte les diligences à accomplir par les organismes financiers augmentent et se complexifient (nouvelles obligations déclaratives ; intégration de la dimension lutte contre le financement du terrorisme...). Corrélativement, la Commission bancaire développe de façon continue de nouveaux outils pour mieux appréhender la qualité des procédures internes des organismes financiers et veille activement à leur diffusion par des actions concrètes d'information et de formation.

La lutte contre le blanchiment a été étendue à tous les crimes et délits, en particulier le financement du terrorisme.

La mise en place par l'instruction de la Commission bancaire n° 2000-09 d'une interrogation de ses assujettis sur une base annuelle, au moyen d'un questionnaire comprenant 210 questions, répond à cette volonté. Cet instrument, en place depuis l'an 2000, a déjà été amendé afin d'intégrer les modifications législatives intervenues en 2001 et d'anticiper la transcription en droit interne des évolutions internationales (Directive Blanchiment de décembre 2001, Principes sur la connaissance de la clientèle définis par le Comité de Bâle). La Commission dispose en outre avec ce questionnaire d'un indicateur très utile pour avoir une vue d'ensemble des évolutions des procédures mises en place dans les établissements et identifier les améliorations nécessaires.

La Commission a adapté en conséquence sa collecte d'informations.

L'action préventive anti-blanchiment doit se poursuivre sans relâche afin que se consolide une véritable culture de lutte contre le blanchiment chez tous les opérateurs financiers leur permettant de réagir de façon efficace et adaptée aux évolutions de la délinquance financière.

4. L'ACTION DE LA COMMISSION BANCAIRE POUR LE RENFORCEMENT DES NORMES INTERNATIONALES ANTI-BLANCHIMENT

L'expérience de l'application du dispositif anti-blanchiment dans les pays membres du Gafi, mais aussi les enseignements tirés de l'examen des juridictions non coopératives ainsi que les conséquences à tirer des attentats terroristes du 11 septembre 2001, ont souligné l'impérieuse nécessité de resserrer et de préciser les normes et pratiques internationales de lutte contre le blanchiment.

Dans cet esprit, les représentants de la Commission bancaire ont lancé, dans tous les forums internationaux où ils représentent les autorités françaises (Comité de Bâle, FSF, Gafi) ainsi que dans leurs rapports avec les organismes internationaux (Banque mondiale, FMI), des initiatives visant à faire évoluer le consensus international sur la réglementation pour :

La Commission bancaire est à l'origine de nombreuses initiatives au niveau international, ...

- renforcer les obligations d'identification de la clientèle des organismes financiers, notamment lorsqu'ils ont recours soit à des intermédiaires soit aux techniques de banque à distance ; il s'agit d'assurer que l'absence de contact direct entre une banque et son client ne puisse être mise à profit par les blanchisseurs ;

... tant sur la réglementation...

- mettre en place au niveau mondial un dispositif de vigilance exhaustif qui couvre en particulier les relations internationales avec les banques correspondantes ; il faut dans ce cadre parvenir à un consensus au sein du Gafi pour resserrer les obligations applicables tant aux moyens de paiement internationaux (chèques, virements) qu'aux mécanismes de compensation (*clearing*) ou de transfert de fonds et traiter le cas des « banques coquilles » ;
- garantir que, dans les groupes financiers internationaux les mêmes standards de prudence sont assurés quels que soient les lieux d'implantation (y compris dans les centres *off-shore*) ;
- veiller à ce qu'il n'y ait pas de « point faibles » dans le système financier au sens large, notamment à ce que les changeurs manuels et les sociétés et courtiers d'assurance appliquent bien les mêmes précautions que les banques.

... que sur l'action des autorités de contrôle, ...

En ce qui concerne les autorités de contrôle, il faut également :

- éliminer les obstacles s'opposant à l'action de surveillance des contrôleurs sur base consolidée vis-à-vis de l'ensemble des groupes bancaires et financiers dont ils sont le contrôleur principal (*lead regulator*) ;
- assurer que des conditions identiques de contrôle s'appliquent dans les centres *off-shore* et dans les juridictions jusqu'à présent non coopératives.

Il faut également définir clairement quelles informations doivent être fournies à des autorités judiciaires ou de police d'un autre pays.

Dans la perspective de la poursuite de l'évaluation des centres *off-shore* et des juridictions non coopératives, les représentants de la Commission insistent pour que, dans le dispositif de prévention applicable aux organismes financiers, on vérifie non seulement la conformité des textes aux recommandations du Gafi mais encore les pratiques effectives.

C'est également dans cet esprit que la Banque de France a pris une part active aux travaux engagés dans le cadre du SEBC pour la mise en œuvre des recommandations du Gafi du 31 octobre 2001, et plus particulièrement de la recommandation n° VII relative à l'identification du donneur d'ordre dans les messages de transferts de fonds par télétransmission (notamment Swift).

... avec pour objectif la traçabilité des opérations et l'absence de faille dans la surveillance des flux transfrontières.

Dans tous ces domaines, les initiatives de la Commission bancaire visent à assurer la traçabilité des opérations et à éviter toute faille, tout « trou noir » dans la surveillance des flux transfrontières. Cependant, ces objectifs ne pourront être pleinement atteints que si le consensus international permet une adaptation des textes relatifs au secret bancaire, au traitement des données automatisées, et à certaines formes juridiques qui favorisent l'opacité des opérations (trusts, fiducies, sociétés coquilles, sociétés de domiciliation...) ainsi qu'à la pleine application des obligations de vigilance dans l'ensemble des juridictions.

ACTIONS DE LA COMMISSION BANCAIRE POUR LA PRÉVENTION DU BLANCHIMENT (données chiffrées)

1. Contrôle permanent

Questionnaire relatif au dispositif de prévention du blanchiment des capitaux

À la suite de l'envoi par les 1 116 établissements de crédit et les 166 entreprises d'investissement soumises au contrôle de la Commission bancaire de leur réponse au questionnaire institué par l'instruction de la Commission bancaire n° 2000-09, les services du SGCB ont adressé 596 courriers demandant des explications ou des améliorations.

2. Contrôle sur place

2.1. Établissements de crédit et entreprises d'investissement

Sur les 271 enquêtes réalisées en 2001, 81 enquêtes concernaient exclusivement la lutte contre le blanchiment, dont 70 enquêtes menées après le 11 septembre 2001, destinées à s'assurer de la bonne prise en compte des mesures de blocage des comptes des Talibans et des présumés terroristes.

Par ailleurs, 105 enquêtes générales ont pris en compte l'ensemble de la réglementation, dont celle relative à la prévention du blanchiment.

Ce sont donc au total 186 enquêtes qui, en 2001, ont été consacrées totalement ou partiellement à la prévention du blanchiment dans les établissements de crédit et les entreprises d'investissement.

2.2. Changeurs manuels

La Commission bancaire a, par ailleurs, diligenté, en 2001, 45 enquêtes chez des changeurs manuels.

Au total, la Commission bancaire a donc consacré, en 2001, pour l'ensemble des assujettis à son contrôle, 231 enquêtes à la prévention du blanchiment.

3. Lettres de suite

3.1. Établissements de crédit et entreprises d'investissement

À la suite des 271 contrôles, les services du SGCB avaient d'ores et déjà adressé aux établissements 175 lettres de suite (du 1^{er} janvier 2001 au 10 février 2002). Pour 61 d'entre elles, les observations adressées concernaient le dispositif de prévention du blanchiment, sachant que le traitement des rapports relatifs aux comptes des Talibans n'est pas encore achevé.

3.2. Changeurs manuels

13 changeurs ont fait l'objet de l'envoi d'une lettre de suite demandant la régularisation des manquements constatés.

4. Procédures disciplinaires

Sur les 27 procédures disciplinaires ouvertes en 2001, 16 concernaient des infractions relatives au dispositif de lutte contre le blanchiment. Sur les 24 procédures en cours au 14 mars 2002, 11 incluent des griefs relatifs à la prévention du blanchiment.

4.1. Établissements de crédit et entreprises d'investissement

La Commission bancaire a sanctionné en 2001 et début 2002 10 établissements de crédit et 1 entreprise d'investissement pour des manquements à leurs obligations de vigilance au regard du risque de blanchiment. Elle a notamment prononcé à ce titre la démission d'office d'1 dirigeant et 5 sanctions pécuniaires comprises entre 250 000 francs et 1,5 million de francs (38 112,25 euros et 228 673,53 euros).

4.2. Changeurs manuels

La Commission bancaire a prononcé pendant cette période 3 interdictions d'exercer à l'encontre de changeurs manuels, portant à 31 le nombre de changeurs manuels qui ont fait l'objet d'une sanction disciplinaire pour infractions aux obligations de vigilance. La Commission bancaire a ainsi prononcé 10 avertissements, 15 blâmes, dont 8 assortis de sanctions pécuniaires comprises entre 50 000 francs et 250 000 francs (entre 8 000 euros et 37 500 euros), montant maximum prévu par la loi, et 6 interdictions d'exercer.

5. Transmissions au Parquet

Sur les 24 dossiers transmis au Parquet (compte non tenu des transmissions effectuées sur réquisition judiciaire) en 2001 et début 2002, 19 l'ont été au titre de la transmission d'office en cas d'ouverture d'une procédure disciplinaire pour défaut de déclaration de soupçon, et, depuis la loi du 15 mai 2001, pour tout manquement aux obligations de vigilance à l'égard du blanchiment.