

Extrait de la « Revue de l'ACPR » numéro 29 (septembre - octobre 2016)
Rubrique supervision bancaire

L'ACPR a adopté, le 14 juin dernier, des lignes directrices conjointes avec la direction générale du Trésor sur la mise en oeuvre des mesures de gel des avoirs à destination des organismes financiers soumis à son contrôle. Ces lignes directrices s'inscrivent dans le cadre des plans d'action du GAFI (1) et du ministre des Finances et des Comptes publics (2) relatifs au renforcement de la lutte contre le financement du terrorisme.

Les mesures de gel concernent notamment des personnes ou entités considérées comme ayant des activités terroristes.

Élaborées conjointement avec la direction générale du Trésor, autorité nationale compétente en matière de sanctions financières et de gel des avoirs, les lignes directrices ont donné lieu à une concertation approfondie dans le cadre de la commission consultative Lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, qui est instituée auprès du collège de supervision de l'ACPR. Elles viennent compléter les guides de bonnes pratiques de la direction générale du Trésor et des meilleures pratiques de l'Union européenne dans ce domaine. Elles s'adressent aux organismes financiers soumis au contrôle de l'ACPR.

Les lignes directrices précisent les mesures de gel applicables en France, qui sont issues à la fois :

- des règlements européens portant mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou entités listées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ou impliquées dans des violations du droit international ;
- des arrêtés des ministres compétents (chargés de l'économie et de l'intérieur) pris dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme (3) ou pour transposer en droit interne des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies ou des décisions du Conseil de l'Union européenne (4).

Les mesures de gel des avoirs doivent être mises en œuvre dès leur entrée en vigueur et génèrent à la charge des organismes financiers une obligation de résultat. L'application des mesures de gel ne relève pas d'une approche par les risques, ce qui les distingue de la réglementation visant à prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT) (5). Les lignes directrices précisent, à cet égard, les interactions entre le dispositif préventif LCB-FT et le dispositif de gel des avoirs.

Les organismes financiers doivent "geler" les fonds, instruments financiers et ressources économiques qui appartiennent, sont possédés, détenus ou contrôlés par une personne ou entité faisant l'objet d'une mesure de gel (ci-après "personnes ou entités désignées"). Il leur est également interdit de mettre à disposition, de manière directe ou indirecte, des fonds ou des ressources économiques au profit des personnes ou entités désignées. De plus, le règlement 2580/2001 du 27 décembre 2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques dans le cadre de la lutte contre le terrorisme interdit expressément de fournir des services financiers (y compris assurance ou réassurance) aux personnes ou entités ainsi désignées.

Les mesures de gel ont un champ d'application très large, qu'il s'agisse des fonds, instruments financiers et ressources économiques susceptibles d'être gelés (par exemple, fonds déposés ou versés sur un compte ou un contrat d'assurance vie, intérêts et revenus d'actifs financiers, contrat d'assurance non-vie, titres financiers, coffre-fort), comme aussi des personnes ou entités susceptibles d'être concernées (par exemple, client, mandataire, co-titulaire d'un compte ou co-souscripteur d'un contrat, payeur d'un contrat, bénéficiaire d'un contrat, d'une indemnisation ou d'un transfert de fonds, dirigeants sociaux et représentant légal d'une personne morale, voire bénéficiaire effectif).

Pour répondre à leurs obligations, les organismes financiers doivent se doter d'un dispositif efficace de détection des personnes ou entités désignées qui couvre, à la fois, les bases de données clientèle (stock) et les opérations (flux), selon :

- une fréquence de nature à permettre une mise en œuvre des mesures de gel, dès la publication des textes ou leur mise à jour, tout en tenant compte des contraintes informatiques de filtrage ;
- un paramétrage approprié, même avec une orthographe approchée du nom des personnes, ce qui écarte les procédés de filtrage de type "exact match".

Un dispositif efficace de gel des avoirs comprend également la définition de procédures internes, portant notamment sur les diligences à mener pour traiter une alerte, et l'établissement d'un dispositif de contrôle interne adapté. L'ACPR peut prendre des mesures, y compris disciplinaires, concernant les dispositifs insuffisants ou défectueux, sans préjudice des sanctions pénales prévues par le code monétaire et financier et le code des douanes.

Les groupes français ayant des implantations à l'étranger soumises à la législation locale en matière de gel se dotent d'un dispositif au niveau du groupe. Notamment, les groupes financiers bancaires soumis aux dispositions de l'arrêté du 3 novembre 2014 doivent s'assurer que leurs implantations à l'étranger se conforment à la réglementation locale en matière de gel des avoirs. D'une manière générale, dans le cadre de leurs activités internationales, les organismes financiers peuvent être amenés à prendre en compte les listes de gel étrangères.

À l'entrée en relation d'affaires, il appartient aux organismes financiers de s'organiser de manière à détecter une personne ou entité désignée avant d'ouvrir un compte ou de conclure un contrat de prêt ou d'assurance. En toutes hypothèses, le compte demeure inactif, aucun fonds ni instrument de paiement n'est remis à la personne désignée, aucun fonds n'est versé sur le contrat et aucune opération effectuée, sauf autorisation préalable et spécifique de la direction générale du Trésor. Des autorisations générales et automatiques de la direction générale du Trésor sont cependant prévues pour permettre à des personnes ou entités désignées de conclure des contrats d'assurance légalement obligatoires (par exemple, habitation, automobile) ou de bénéficier des contrats collectifs incluant des garanties santé, incapacité, invalidité, décès, retraite lorsque de tels contrats sont mis en place de manière obligatoire par l'employeur.

En cours de relation d'affaires, l'entrée en vigueur des mesures de gel a pour effet de suspendre l'exécution des opérations ou l'exécution d'un contrat. Il en découle que les contrats en cours n'ont pas à être résiliés. Toutefois, seuls peuvent être exécutés les opérations au crédit d'un compte lui-même gelé ou les remboursements de frais de santé (sous réserve de les déclarer à la direction générale du Trésor). De même, les opérations préalablement autorisées par la direction générale du Trésor pour répondre aux besoins de base des personnes ou entités désignées peuvent être exécutées. Il est conseillé aux prestataires de services de paiement de demander la restitution des instruments de paiement qu'ils ont mis à la disposition de leurs relations d'affaires, par exemple dans le courrier informant la personne ou l'entité désignée, bien que la législation ne l'exige pas.

En ce qui concerne **les opérations de change manuel ou de transmission de fonds**, dont la spécificité consiste en la réception et la remise d'espèces, les établissements concernés sont tenus de ne pas exécuter l'opération. Il est attendu qu'ils retiennent les fonds qui leur sont remis en espèces dans un compte d'attente ou un endroit sécurisé, sauf dans les situations où la sécurité physique de leur personnel pourrait être mise en danger.

Dans tous les cas, les organismes doivent déclarer dans les meilleurs délais à la direction générale du Trésor toutes les actions de mise en œuvre d'une mesure de gel.

Les lignes directrices conjointes Trésor-ACPR sur le gel des avoirs ont été publiées sur le [site de l'ACPR, rubrique Contrôle prudentiel, Lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme](#).