

Lignes directrices relatives à la notion de personnes politiquement exposées (PPE)

Document de nature explicative

(Version actualisée avec mise à jour des dispositions législatives et réglementaires au 12 novembre 2013)

1. Les présentes lignes directrices constituent un guide en vue de la mise en œuvre des dispositions légales en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT) par les organismes financiers assujettis au contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)¹. Elles ont pour objet d'explicitier les dispositions du Code monétaire et financier (CMF), en ce qui concerne la notion nouvelle de personnes politiquement exposées ou PPE, introduite à l'occasion de la transposition de la troisième directive européenne 2005/60 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.
2. Les lignes directrices adoptées par l'ACPR sont publiques. Elles ont fait l'objet d'une concertation préalable à leur adoption au sein de la Commission consultative Lutte contre le blanchiment instituée par l'ACPR en application de l'article L. 612-14 du CMF.
3. Elles pourront faire l'objet d'adaptations ultérieures, pour tenir compte de l'expérience de l'ACPR, des sujets que les membres de la Commission consultative LCB-FT souhaiteront approfondir, ainsi que des changements législatifs ou réglementaires éventuels dans ce domaine.

¹ Les organismes financiers sont les personnes mentionnées aux 1° à 7° de l'article L. 561-2 du Code monétaire et financier.

Sommaire

1 Textes

2 Recommandations de mise en œuvre

- 2.1 La mise en œuvre de procédures permettant de déterminer si le client est une personne politiquement exposée**
- 2.2 L'implication de la haute hiérarchie**
- 2.3 La détection d'une personne politiquement exposée en cours de relation d'affaires**
- 2.4 La recherche concernant l'origine du patrimoine et des fonds impliqués dans la relation d'affaires ou la transaction**
- 2.5 Les situations mentionnées au 1° ou au 2° de l'article L. 561-10**

1 Textes

Article L. 561-10 2° du Code monétaire et financier

Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 appliquent des mesures de vigilance complémentaires à l'égard de leur client, en sus des mesures prévues aux articles L. 561-5 et L. 561-6, lorsque [...] le client est une personne résidant dans un autre État membre de l'Union européenne ou un pays tiers et qui est exposée à des risques particuliers en raison des fonctions politiques, juridictionnelles ou administratives qu'elle exerce ou a exercées pour le compte d'un autre État ou de celles qu'exercent ou ont exercées des membres directs de sa famille ou des personnes connues pour lui être étroitement associées ;
[...]

Article R. 561-18 du Code monétaire et financier

I. - Le client mentionné au 2° de l'article L. 561-10, qui est exposé à des risques particuliers en raison de ses fonctions, est une personne résidant dans un pays autre que la France et qui exerce ou a cessé d'exercer depuis moins d'un an l'une des fonctions suivantes :

- 1° Chef d'État, chef de gouvernement, membre d'un gouvernement national ou de la Commission européenne ;
- 2° Membre d'une assemblée parlementaire nationale ou du Parlement européen ;
- 3° Membre d'une cour suprême, d'une cour constitutionnelle ou d'une autre haute juridiction dont les décisions ne sont pas, sauf circonstances exceptionnelles, susceptibles de recours ;
- 4° Membre d'une cour des comptes ;
- 5° Dirigeant ou membre de l'organe de direction d'une banque centrale ;
- 6° Ambassadeur, chargé d'affaires, consul général et consul de carrière ;
- 7° Officier général ou officier supérieur assurant le commandement d'une armée ;
- 8° Membre d'un organe d'administration, de direction ou de surveillance d'une entreprise publique ;
- 9° Dirigeant d'une institution internationale publique créée par un traité.

II. - Sont considérées comme des personnes connues pour être des membres directs de la famille du client mentionné au 2° de l'article L. 561-10 :

- 1° Le conjoint ou le concubin notoire ;
- 2° Le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou par un contrat de partenariat enregistré en vertu d'une loi étrangère ;
- 3° En ligne directe, les ascendants, descendants et alliés, au premier degré, ainsi que leur conjoint, leur partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou par un contrat de partenariat enregistré en vertu d'une loi étrangère.

III. - Sont considérées comme des personnes connues pour être étroitement associées au client mentionné au 2° de l'article L. 561-10 :

- 1° Toute personne physique identifiée comme étant le bénéficiaire effectif d'une personne morale conjointement avec ce client ;
- 2° Toute personne physique connue comme entretenant des liens d'affaires étroits avec ce client.

Article R. 561-20 du Code monétaire et financier²

I. – Avant d'entrer en relation d'affaires, dans les cas prévus aux 1° et 3° de l'article L. 561-10, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 appliquent, en sus des mesures prévues aux articles L. 561-5 et L. 561-6, au moins l'une des mesures de vigilance complémentaires suivantes ou deux de ces mesures s'il s'agit de l'ouverture d'un compte :

² L'article R. 561-20 du CMF a été modifié par le décret n° 2012-1125 du 3 octobre 2012. La numérotation de l'article a été rectifiée comme suit : le II a été supprimé, le III d'origine est devenu l'actuel II, et un III a été ajouté.

1° Obtenir une pièce justificative supplémentaire permettant de confirmer l'identité de la personne avec laquelle elles sont en relation d'affaires ;

2° Mettre en œuvre des mesures de vérification et de certification de la copie du document officiel ou de l'extrait de registre officiel mentionné à l'article R. 561-5 par un tiers indépendant de la personne à identifier ;

3° Exiger que le premier paiement des opérations soit effectué en provenance ou à destination d'un compte ouvert au nom du client auprès d'une personne mentionnée aux 1° à 6° de l'article L. 561-2 établie dans un État membre de l'Union européenne ou dans un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou dans un pays tiers imposant des obligations équivalentes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et figurant sur la liste prévue au 2° du II de l'article L. 561-9 ;

4° Obtenir directement une confirmation de l'identité du client de la part d'une personne mentionnée aux 1° à 6° de l'article L. 561-2 établie dans un État membre de l'Union européenne ou dans un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen. Cette confirmation peut également être obtenue directement d'une personne mentionnée aux 1° à 6° de l'article L. 561-2 établie dans un pays tiers imposant des obligations équivalentes en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et figurant sur la liste prévue au 2° du I de l'article L. 561-9. Pour les personnes mentionnées aux 1° à 6° de l'article L. 561-2 établies en France, cette confirmation peut également être obtenue directement d'une de leurs filiales ou succursales établies à l'étranger, sous réserve qu'elles justifient auprès de l'autorité de contrôle compétente mentionnée à l'article L. 561-36 que cette filiale ou succursale applique des mesures au moins équivalentes à celles prévues au chapitre Ier du présent titre en matière de vigilance à l'égard du client et de conservation des informations.

II. – Lorsque le client est une personne mentionnée au 2° de l'article L. 561-10 ou le devient au cours de la relation d'affaires, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 appliquent l'ensemble des mesures de vigilance complémentaires suivantes, en sus des mesures prévues aux articles L. 561-5 et L. 561-6 :

1° Elles définissent et mettent en œuvre des procédures, adaptées au risque de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme, permettant de déterminer si leur client est une personne mentionnée à l'article R. 561-18 ;

2° La décision de nouer une relation d'affaires avec cette personne ne peut être prise que par un membre de l'organe exécutif ou toute personne habilitée à cet effet par l'organe exécutif ;

3° Elles recherchent, pour l'appréciation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, l'origine du patrimoine et des fonds impliqués dans la relation d'affaires ou la transaction.

III. – A. Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 définissent et mettent en œuvre des procédures leur permettant de déterminer si l'opération qu'elles exécutent est au nombre de celles qui sont mentionnées au 4° de l'article L. 561-10.

B. – Lorsqu'elles exécutent une telle opération, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 appliquent les mesures de vigilance complémentaires suivantes :

1° Elles évaluent le niveau de risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme que l'opération présente ;

2° Elles appliquent, lorsque l'opération présente un niveau élevé de risque de blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme, chacune des mesures suivantes :

a) La décision de nouer ou de maintenir la relation d'affaires ne peut être prise que par un membre de l'organe exécutif ou toute personne habilitée à cet effet par l'organe exécutif si le client est domicilié, enregistré ou établi dans un État ou territoire mentionné au VI de l'article L. 561-15 ;

b) Elles recueillent des éléments d'informations complémentaires relatifs à la connaissance de leur client ainsi qu'à l'objet et à la nature de la relation d'affaires ;

c) Elles renforcent la fréquence de mise à jour des éléments nécessaires à la connaissance de leur client et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif de la relation d'affaires ;

d) Pour les personnes mentionnées aux 1° à 6° de l'article L. 561-2, les modalités de suivi des opérations doivent être définies par le responsable mentionné au 1° du I de l'article R. 561-38. Ce dernier s'assure de leur mise en œuvre.

C. – Les personnes mentionnées aux 1° à 6° de l'article L. 561-2 peuvent ne pas appliquer les mesures de vigilance complémentaires mentionnées au 2° du B lorsque les opérations mentionnées au 4° de l'article L. 561-10 proviennent ou sont à destination d'une de leurs filiales ou succursales établie à l'étranger, sous réserve qu'elles justifient auprès de l'autorité de contrôle compétente mentionnée à l'article L. 561-36 que cette filiale ou succursale applique des mesures au moins équivalentes à celles prévues au chapitre Ier du présent titre en matière de vigilance à l'égard du client et de conservation des informations.

2 Recommandations de mise en œuvre

4. Les PPE sont des personnes dont la résidence est située dans un autre État membre de l'Union européenne (UE) ou un pays tiers et qui sont exposées à des risques particuliers en raison des fonctions politiques, juridictionnelles ou administratives qu'elles exercent ou ont exercées pour le compte d'un État étranger ou d'une institution internationale publique créée par un traité, ou qu'exercent ou ont exercées des membres directs de leur famille ou des personnes connues pour leur être étroitement associées. En effet, ainsi que le rappellent notamment les considérants 24 et 25 de la directive 2005/60/CE³, *« même si l'identité et le profil commercial de tous les clients devraient être établis, il existe des cas où des procédures d'identification et de vérification de l'identité particulièrement rigoureuses sont nécessaires. Cela vaut tout particulièrement pour les relations d'affaires nouées avec des individus détenant ou ayant détenu une position officielle importante, surtout dans des pays où la corruption est largement répandue. De telles relations d'affaires peuvent exposer le secteur financier à divers risques, notamment un risque pour sa réputation et/ou un risque juridique, significatifs. Les efforts menés sur le plan international pour combattre la corruption justifient aussi qu'on accorde une attention renforcée à ces situations et qu'on applique l'ensemble des mesures de vigilance normales à l'égard de la clientèle aux personnes politiquement exposées au niveau national ou des mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle aux personnes politiquement exposées résidant dans un autre État membre ou un pays tiers. »*
5. Les fonctions politiques, juridictionnelles ou administratives susmentionnées sont listées à l'article R. 561-18 du CMF. Les PPE sont dans la très grande majorité des cas des personnes de nationalité étrangère. Il peut également s'agir de personnes de nationalité française qui résident à l'étranger, par exemple, les membres de la Commission européenne ou du Parlement européen mentionnés aux 1° et 2° du I de l'article R. 561-18, des conjoints ou des personnes étroitement associées à des personnes exerçant des fonctions politiques, juridictionnelles ou administratives pour le compte d'un autre État. La définition des PPE dans le CMF ne s'étend pas aux nationaux français qui exercent, en France, des fonctions identiques à celles des PPE. Le risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (BC-FT) de ces personnes doit donc être évalué par les organismes financiers suivant leur approche par les risques, qui peut notamment prendre en compte l'activité professionnelle particulière du client.
6. Ainsi que rappelé par le Comité de Bâle⁴, au-delà des prescriptions de LCB-FT rappelées dans l'encadré, *« entretenir des relations d'affaires avec les détenteurs de postes publics élevés et des personnes ou sociétés qui leur sont clairement liées peut exposer la banque à un risque d'atteinte à la réputation et/ou un risque juridique non négligeables. »*
7. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, les organismes financiers soumis au contrôle de l'ACPR doivent mettre en œuvre des mesures adaptées pour faire face à l'ensemble des risques auxquels leur clientèle PPE peut les exposer.

3 Directive 2005/60/CE relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

4 « Devoir de diligence des banques au sujet de la clientèle » octobre 2001, paragraphe 41.

Le CMF prévoit la mise en œuvre de mesures de vigilance complémentaires en plus des vigilances normales.

Les organismes financiers doivent appliquer les vigilances normales :

- avant l'entrée en relation d'affaires, identifier le client et vérifier les éléments d'identification sur présentation de tout document écrit probant, conformément aux dispositions des articles L. 561-5 et R. 561-5 ;
- recueillir les informations relatives à l'objet et à la nature de cette relation et tout autre élément d'information pertinent sur ce client, conformément aux dispositions des articles L. 561-6 et R. 561-12.

Conformément à l'article L. 561-10 2° du CMF, les organismes financiers mettent également en œuvre des mesures de vigilance complémentaires qui sont celles prévues à l'article R. 561-20 II.

2.1 La mise en œuvre de procédures permettant de déterminer si le client est une personne politiquement exposée

8. En application de l'article R. 561-20 II, les organismes financiers définissent et mettent en œuvre des procédures, adaptées au risque de BC-FT, permettant de déterminer si leur client est une PPE, en s'appuyant sur la liste des fonctions prévue au paragraphe I de l'article R. 561-18.
9. Les organismes financiers demandent des informations à leurs clients sur leur activité. Dans ce cadre, ils peuvent prévoir, sans que cela ne les dispense de leurs obligations législatives et réglementaires, de demander contractuellement à leurs clients lors de l'entrée en relation d'affaires qu'ils se signalent s'ils viennent à répondre aux caractéristiques d'une PPE.
10. L'article R. 561-18 I prévoit que les organismes financiers ne sont tenus d'effectuer les vigilances complémentaires prévues pour les PPE que pendant l'exercice des fonctions susmentionnées et dans le délai d'un an après la cessation de celles-ci. Cependant, lorsqu'il vient à la connaissance de l'organisme financier, dans le cadre de la vigilance constante mise en œuvre en application de l'article L. 561-6, que le client ne relève plus de la catégorie des PPE, l'organisme financier doit analyser à nouveau les risques de BC-FT induits par la relation d'affaires, en fonction de son profil, avant de prendre la décision d'appliquer des vigilances normales.

Plusieurs situations peuvent se rencontrer. Les organismes financiers peuvent, à la suite de cet examen, décider d'abandonner la mise en œuvre des mesures complémentaires propres aux PPE. À l'inverse, dans certains cas, ils peuvent décider, quand bien même la personne n'exerce plus de fonctions politiques, juridictionnelles ou administratives depuis plus d'un an (ou s'il s'agit des membres directs de la famille de la PPE ou de personnes connues pour lui être étroitement associées), de continuer d'appliquer des mesures de vigilance renforcées lorsque le risque de BC-FT présenté par le client leur paraît élevé (article L. 561-10-2 du CMF).

11. Les organismes financiers ont également à s'interroger sur l'opportunité, compte tenu des éléments du dossier et du profil de la relation d'affaires, d'appliquer des mesures de vigilance renforcées, conformément à l'article L. 561-10-2 I s'agissant de fonctions publiques non mentionnées au paragraphe I de l'article R. 561-18. Le troisième considérant de la directive 2006/70/CE⁵ prévoit ainsi que les fonctions publiques exercées à un niveau inférieur à celui indiqué à l'article 2 de la directive (transposé à l'article R. 561-18 du CMF) ne devraient normalement pas être considérées comme

⁵ Directive 2006/70/CE du 1er août 2006 portant mesures de mise en œuvre de la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil pour ce qui concerne la définition des «personnes politiquement exposées» et les conditions techniques de l'application d'obligations simplifiées de vigilance à l'égard de la clientèle ainsi que de l'exemption au motif d'une activité financière exercée à titre occasionnel ou à une échelle très limitée.

importantes, c'est-à-dire que ce ne sont pas, en principe, des fonctions relevant du régime des PPE. Cependant, lorsque le degré d'exposition politique de ces personnes est comparable à celui des fonctions analogues listées dans le CMF, dans le pays où elles sont exercées, les organismes financiers devraient évaluer, en fonction du risque, s'il y a lieu de considérer les personnes exerçant ces fonctions publiques comme des PPE. Ainsi, même si ces personnes n'entrent pas dans la catégorie des PPE selon les textes français, les organismes financiers évaluent le niveau de risque qu'elles présentent en considérant notamment l'activité qu'elles exercent effectivement et examinent s'il est nécessaire de renforcer l'intensité des mesures prévues aux articles L. 561-5 et L. 561-6. Bien entendu, les organismes financiers, s'ils renforcent l'intensité de leurs mesures de vigilance pour ces clients, peuvent appliquer des mesures équivalentes à celles prévues pour les PPE. Quelles que soient les mesures prises, ils doivent en justifier le caractère adapté à l'ACPR.

12. S'agissant des membres directs de la famille des PPE ainsi que des personnes connues pour leur être étroitement associées, les organismes financiers tiennent compte, dans l'analyse qu'ils mènent, de l'ensemble des informations dont ils disposent. Il appartient aux organismes financiers d'être particulièrement attentifs dans les cas notoires de corruption ou de criminalité organisée dans le pays où la fonction politique, juridictionnelle ou administrative est exercée, i.e. ceux dont les principaux médias nationaux ou internationaux se font l'écho.

2.2 L'implication de la haute hiérarchie

13. Ainsi que prévu au 2° de l'article R. 561-20 II, la décision de nouer une relation d'affaires avec une PPE ne peut être prise que par un membre de l'organe exécutif ou une personne habilitée à cet effet par l'organe exécutif. Cette implication d'une personne d'un niveau hiérarchique suffisamment élevé se retrouve dans les différents textes de référence en matière de LCB-FT : les recommandations du GAFI⁶, celles du Comité de Bâle⁷, et la directive 2005/60/CE⁸.
14. La nature des risques de BC-FT ainsi que des autres risques induits⁹, pour l'organisme financier, par une relation d'affaires avec une PPE, justifie pleinement que seul l'organe exécutif ou une personne dûment habilitée par celui-ci puisse valider l'engagement d'une relation d'affaires avec une PPE. L'ACPR sera particulièrement attentive à ce que les organismes financiers respectent cette obligation et lui justifient des diligences accomplies à cet égard.
15. Par ailleurs, l'article L. 511-34 du CMF oblige les entreprises appartenant à un groupe financier, ou à un groupe au sens des articles L. 322-1-2, L. 322-1-3 et L. 334-2 du Code des assurances et au sens des articles L. 111-4-2 et L. 212-7-1 du Code de la mutualité et L. 933-2 du Code de la sécurité sociale, ou à un groupe mixte ou un conglomérat financier, à transmettre aux entreprises du même groupe, répondant aux conditions de cet article, les informations nécessaires à l'organisation de la LCB-FT. Compte tenu de la sensibilité des informations relatives à ce type de clients, seules des personnes d'un niveau suffisamment élevé dans la hiérarchie sont en mesure de faire circuler des informations sur ces clients au sein du groupe. Parmi les informations nécessaires à l'organisation de la LCB-FT au sein d'un groupe, figurent les informations sur les clients identifiés comme PPE permettant ainsi à l'organe exécutif d'avoir une connaissance adaptée des relations d'affaires avec ces clients afin de pouvoir en mesurer les risques.
16. Dans un souci de maîtrise de leurs risques, les organismes devraient également prévoir la participation de la fonction conformité dans le processus d'acceptation d'une PPE.

6 Recommandation 12 du GAFI.

7 « Devoir de diligence des banques au sujet de la clientèle », Comité de Bâle octobre 2001, paragraphe 44.

8 Directive 2005/60/CE relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (article 13-4).

9 « Devoir de diligence des banques au sujet de la clientèle », Comité de Bâle, octobre 2001, paragraphe 42.

2.3 La détection d'une personne politiquement exposée en cours de relation d'affaires

17. Pendant toute la durée d'une relation d'affaires, les organismes financiers doivent pratiquer une vigilance constante et assurer une surveillance adaptée aux risques de BC-FT en vue de conserver une connaissance adéquate de leur client. Ils sont à ce titre, ainsi que le prévoit l'arrêté du 2 septembre 2009 pris en application de l'article R. 561-12, susceptibles de recueillir des informations relatives notamment aux activités professionnelles exercées, au titre de la connaissance de la situation professionnelle, économique et financière de leur client.
18. Lorsqu'un client a été accepté et qu'il apparaît ultérieurement que ce client est une PPE, tout particulièrement dans le cadre de la mise en conformité des dossiers clientèle au nouveau dispositif LCB-FT introduit par l'ordonnance n° 2009-104 du 31 janvier 2009 (article 19 de l'ordonnance), l'autorisation de poursuivre la relation d'affaires devrait être obtenue dans les mêmes conditions que la décision de nouer une relation d'affaires avec une PPE, c'est-à-dire par un membre de l'organe exécutif ou toute personne habilitée à cet effet par l'organe exécutif. À tout le moins, une information précise de l'organe exécutif sur ces clients à l'issue de la revue prévue à l'article 19 de l'ordonnance n° 2009-104 devrait être effectuée.
19. Lorsqu'un client devient une PPE au cours de la relation d'affaires, l'autorisation de poursuivre la relation d'affaires devrait être obtenue dans les mêmes conditions.

2.4 La recherche concernant l'origine du patrimoine et des fonds impliqués dans la relation d'affaires ou la transaction

20. Parmi les mesures complémentaires prévues par le CMF, figure la recherche, pour l'appréciation des risques de BC-FT, de l'origine du patrimoine et des fonds impliqués dans la relation d'affaires ou la transaction avec cette PPE. Pour ce faire, les organismes financiers doivent obtenir des informations directement auprès du client, notamment des éléments probants permettant de justifier de l'origine du patrimoine et des fonds. Ils peuvent également avoir recours à des informations publiquement disponibles, notamment sur Internet.

2.5 Les situations mentionnées au 1° ou au 2° de l'article L. 561-10

21. Par ailleurs, lorsque la PPE (ou son représentant légal) n'est pas physiquement présente aux fins de l'identification, les organismes financiers doivent mettre en place, en plus des mesures complémentaires prévues au II de l'article R. 561-20 :
 - une mesure parmi les mesures de vigilance prévues au I de l'article R. 561-20 ;
 - pour l'ouverture d'un compte, deux des mesures de vigilance complémentaires parmi celles énumérées au I de l'article R. 561-20.
22. Lorsque le produit ou l'opération favorise l'anonymat de celle-ci et que le client est une PPE, les établissements doivent mettre en place une mesure parmi les mesures de vigilance prévues au I de l'article R. 561-20 en plus des mesures prévues au II de cet article.