

# Déclaration de soupçon

## LES LIGNES DIRECTRICES DE TRACFIN ET DE LA COMMISSION BANCAIRE

« Il faut douter de tout, même de ses soupçons »

CHRISTINE DE SUÈDE (I626-I689)



DAVID PÈRE  
Avocat  
à la cour  
Veil Jourde

La Commission bancaire et Tracfin ont publié en décembre 2009 des lignes directrices explicitant les textes en vigueur concernant la déclaration de soupçon et les attentes de la cellule du renseignement financier comme celles du superviseur. La lecture de ce document est fortement recommandée aux organismes financiers assujettis à l'obligation de déclaration de soupçon, qui pourront demander que ces lignes directrices soient complétées, s'ils le jugent nécessaire.

**L**es professionnels soumis au nouveau dispositif français de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme sont confrontés à une multiplication de textes législatifs et réglementaires qui rend leur tâche particulièrement ardue.

L'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009, qui transpose dans notre droit la 3<sup>e</sup> directive antiblanchiment du 26 octobre 2005 et la directive du 1<sup>er</sup> août 2006, ratifiée par la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009, et de ses multiples textes d'application, a ainsi bouleversé le fonctionnement des différents services de « LAB » ou « LCB-FT » des organismes financiers assujettis, qui « traquent » les nouveaux textes au fur et à mesure de leur publication.

Dernière en date, l'instruction de la Commission bancaire n° 2010-08 du 8 mars 2010 est venue préciser quels documents les établissements assujettis mentionnés à l'article L. 522-1 du Code monétaire et financier devaient remettre au secrétariat général de la Commission.

Plus particulièrement, le régime de la déclaration de soupçon (DDS) a été refondu en profondeur par les nouveaux textes, qui ont très sensiblement étendu le champ d'application de cette obligation<sup>1</sup>.

C'est dans ce contexte que Tracfin et la Commission bancaire, qui, faut-il le rappeler, a fusionné avec l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles pour créer l'Autorité de contrôle prudentiel<sup>2</sup>, ont publié, après concertation avec les professionnels, des lignes directrices fort utiles qui explicitent « les textes en vigueur concernant la déclaration de soupçon, en ce qui concerne les attentes de la cellule du renseignement financier comme celles du superviseur »<sup>3</sup>, dont la parution est passée peu ou prou inaperçue<sup>4</sup>.

1. Nouvel article L. 561-15, I, du Code monétaire et financier ; voir notamment sur ce sujet Ch. Cutajar, « L'extension du champ de la déclaration de soupçon et ses conséquences », *Revue de droit bancaire et financier*, mai-juin 2009, pp. 107 et s et H. Robert, « L'ordonnance du 30 janvier 2009 : de nouvelles normes de détection et prévention du blanchiment de fonds illicites et financement du terrorisme », *Revue Lamy droit des affaires*, n° 38, mai 2009, pp. 71 et s.

2. Ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010, JO du 22 janvier 2010, texte 13 sur 150 ; T. Bonneau, « Commentaire de l'ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010 portant fusion des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance », JCP éd. E, n° 6, 11 février 2010, pp. 16 et s.

3. *Bulletin officiel du CECEI et de la Commission bancaire*, n° 22, décembre 2009.

4. Sauf une annonce lapidaire à la *Revue Lamy droit des affaires*, n° 46, février 2010, p. 31.

La lecture de ces lignes directrices, qui ont pour but « d'expliciter l'ensemble des principes auxquels les organismes soumis au contrôle de la Commission bancaire doivent se conformer pour respecter leurs obligations déclaratives », est pourtant fortement recommandée à tous les organismes financiers.

Nous avons choisi de nous concentrer sur trois points du nouveau régime de la DDS, à la lumière de ces lignes directrices : la nature des soupçons à déclarer, les modalités de déclaration, et les délais de déclaration.

## LA NATURE DES SOUPÇONS À DÉCLARER

En application de l'article L. 562-2 ancien du Code monétaire et financier, dans sa version modifiée par la loi du 15 mai 2001 dite « NRE », les établissements devaient précédemment déclarer les sommes qui « pourraient provenir » d'activités criminelles : la doctrine considérait alors que le simple doute sur la provenance des sommes devait conduire à la déclaration<sup>5</sup>.

Le Conseil d'État avait jugé sous l'empire de ce texte que « seule la certitude de l'origine licite des sommes permet[tait] d'exclure le soupçon que les sommes pourraient provenir d'une infraction visée par le texte »<sup>6</sup>.

Une décision de sanction du 1<sup>er</sup> février 2010 de la Commission bancaire illustre parfaitement cette jurisprudence : la Commission sanctionne un établissement au motif qu'il ne disposait pas d'éléments permettant d'écarter le soupçon que les sommes auraient pu provenir d'activités illicites.

Selon la Commission, « dès lors que les diligences susmentionnées n'ont pas permis de lever le soupçon, l'établissement ne saurait exciper de vigilances effectuées, a fortiori quand ces vigilances sont partielles ou inabouties, et doit procéder à une déclaration de soupçon auprès de Tracfin »<sup>7</sup>.

Désormais, le nouvel article L. 561-15, I, dispose que les établissements concernés doivent déclarer les 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.

L'ancienne jurisprudence du Conseil d'État sera sans aucun doute confortée par ce nouveau texte. Selon la doctrine, « dès lors que les établissements n'ont pas acquis la certitude, à la suite d'investigations poussées, que l'opération est licite, l'autorité de contrôle aura toute latitude de considérer qu'il existe toujours, dans une situation donnée, de bonnes raisons de soupçonner qu'une opération ou une tentative de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme est en cours ou a eu lieu »<sup>8</sup>.

C'est également la position de la Commission bancaire et de Tracfin qui précisent dans les lignes directrices qu'il n'y a « pas de raison de penser que la nouvelle rédaction pour-

rait avoir pour effet d'infléchir l'acceptation actuelle, confirmée par l'arrêt de Conseil d'État du 31 mars 2004, selon laquelle, si les informations recueillies par l'organisme financier, conformément aux diligences prévues par les textes, ne lui permettent pas d'écarter tout soupçon sur l'origine des sommes, qui sont donc susceptibles de provenir d'une infraction, il doit effectuer une déclaration de soupçon ».

Enfin, les lignes directrices soulignent que les organismes financiers auront « de bonnes raisons de soupçonner » si leurs dispositifs et procédures internes de prévention sont en place et fonctionnent de manière efficace.

## LES MODALITÉS DE DÉCLARATION

Avant l'entrée en vigueur des nouveaux textes, « le législateur n'[avait] imposé aucune forme, ni défini un contenu minimum de la déclaration de soupçon »<sup>9</sup> ; la jurisprudence s'était chargée de préciser que la déclaration devait mentionner « tous les éléments recueillis permettant de comprendre les motifs du soupçon qui l'ont conduit à effectuer une déclaration auprès du service Tracfin pour permettre leur exploitation par ce service »<sup>10</sup>.

Désormais, depuis un décret du 2 septembre 2009 qui a créé l'article R. 561-31, I, du CMF, des règles ont été posées :

« La déclaration mentionne les éléments d'identification et de connaissance du client et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif, l'objet et la nature de la relation d'affaires, le descriptif des opérations concernées ainsi que les éléments d'analyse qui ont conduit la personne mentionnée à l'article L. 561-2 à nouer cette relation. Elle est accompagnée de toutes pièces ou document justificatif utile à son exploitation par le service mentionné à l'article R. 561-33. »

Les lignes directrices précisent à cet égard que « dans toute déclaration doivent figurer explicitement les faits ayant conduit au soupçon à l'origine du signalement ».

Par exemple, Tracfin et la Commission bancaire considèrent que ne répondent pas aux exigences de l'article R. 561-31, I, précité des déclarations présentant les caractéristiques suivantes :

- une DDS laconique faisant uniquement état de la réception d'une réquisition judiciaire ou d'une demande de renseignement émanant d'une administration ;
- une DDS qui procède d'un simple présumé lié à l'activité du client, à son adresse ou à son pays de résidence ou d'enregistrement, sans autre précision sur le motif du soupçon ;
- une DDS émise en raison des difficultés entre l'établissement concerné et son client, ou le comportement de celui-ci, qui ne peut suffire à motiver l'envoi d'une DDS.

Tracfin et la Commission bancaire soulignent l'importance pour les établissements concernés de se conformer strictement aux dispositions de l'article R. 561-31, I, pré-

5. Ch. Cutajar, précité note 1.

6. CE, 3 décembre 2003, n° 247985, 3 décembre 2003, n° 244084 ; 31 mars 2004, n° 256355.

7. Décision « BRED » du 1<sup>er</sup> février 2010 (Bulletin officiel du CECEI et de la Commission bancaire, n° 24, février 2010, pp. 4 et s.).

8. Ch. Cutajar, précité note 1.

9. « Tracfin, Les déclarations de soupçons », Banque & Droit, n° 88, mars-avril 2003, pp. 29 et s.

10. Décision Caisse régionale de Crédit Agricole Mutuel Centre-Est, 7 juin 2007 (BO Banque de France, n° 103, juillet 2007, pp. 59 et s.).

citée, sous peine de rendre inexploitable les DDS du fait de la « qualité rédactionnelle insuffisante » de la déclaration ou de la « vision floue du soupçon » qui s'en dégage.

Enfin, un modèle de déclaration est annexé aux lignes directrices, qui peut également être téléchargé sur le site Internet de Tracfin<sup>11</sup>.

## LES DÉLAIS DE DÉCLARATION

Si l'ancien régime de la DDS, antérieur à l'ordonnance du 30 janvier 2009, n'indiquait pas précisément à quel moment la déclaration devait intervenir, selon la doctrine officielle de Tracfin de l'époque, « la déclaration [devait] être établie le plus tôt possible, dès la naissance des soupçons, c'est-à-dire a priori »<sup>12</sup>.

Sous l'ancien régime de la DDS, la Commission bancaire examinait ainsi si la DDS avait été faite « en temps utile » pour déterminer si l'établissement bancaire était « de bonne foi » et pouvait échapper à des poursuites disciplinaires<sup>13</sup>.

Dans une décision récente de sanction, la Commission bancaire relève ainsi que les DDS sont intervenues « postérieurement à la fin de la mission d'inspection » : l'infraction est donc établie au moment de l'enquête<sup>14</sup>.

De plus, une DDS est intervenue « à la fin de la deuxième année de fonctionnement anormal du compte » ce qui est également répréhensible : « le fait d'avoir effectué en octobre 2002 une déclaration de soupçon, qui aurait été classée sans transmission au Parquet, n'était pas de nature à exonérer l'établissement de ses obligations déclaratives ultérieures, alors que les mouvements constatés sur 3 mois en 2006 étaient supérieurs à ceux observés sur plus de deux ans ayant fait l'objet de la déclaration de soupçon d'octobre 2002 »<sup>15</sup>.

Les règles issues de la 3<sup>e</sup> directive sont venues préciser formellement la chronologie souhaitée, dans le même sens que la doctrine de Tracfin.

Désormais, en application des articles L. 561-16 et L. 561-25 du Code monétaire et financier, la déclaration doit être effectuée avant la réalisation de l'opération, sauf à démontrer qu'il a été impossible de surseoir à l'exécution de l'opération, que son report aurait pu faire obstacle à des investigations portant sur une opération suspectée de blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme, ou qu'il est apparu postérieurement à sa réalisation qu'elle était soumise à cette déclaration.

Les lignes directrices rappellent cette nouvelle chronologie et précisent que « les personnes assujetties doivent veiller à ne pas allonger inutilement les délais entre la découverte de la première opération suspecte et l'envoi d'une déclaration à Tracfin ».

## DES LIGNES DIRECTRICES CLAIRES

Il faut saluer l'effort entrepris par la Commission bancaire et Tracfin qui, après concertation avec les associations professionnelles des organismes financiers concernés, ont publié les lignes directrices commentées brièvement dans cette étude.

Cet effort de diffusion des règles et de clarification des attentes du superviseur n'est pas isolé ; ainsi, l'AMF a récemment publié des lignes directrices « précisant certaines dispositions du règlement général en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme » et la Commission bancaire a publié des nouvelles lignes directrices relatives aux « personnes politiquement exposées et aux notions de pays tiers équivalent et de gestion de fortune »<sup>16</sup>.

Précisons enfin que ces lignes directrices sont amenées à évoluer et pourront faire l'objet d'adaptations ultérieures, pour tenir compte notamment des sujets que les associations professionnelles souhaiteront approfondir. ■

11. [www.tracfin.minefi.gouv.fr/form\\_declar.htm](http://www.tracfin.minefi.gouv.fr/form_declar.htm)

12. « Tracfin, Les déclarations de soupçons », précité note 9.

13. Décisions du 31 août 2004 (BO Banque de France, octobre 2004, n° 70, pp. 15 et s.) selon laquelle « l'examen du dossier par le correspondant Tracfin et la déclaration à Tracfin sont intervenus près de neuf mois après la détection de l'anomalie. En procédant ainsi, l'établissement n'a pas satisfait en temps utile à son obligation de déclaration » ; 23 juin 2005 (BO Banque de France, août 2005, n° 80, pp. 30 et s.), selon laquelle « dès le 25 février 2003, les comptes avaient été placés sous surveillance, en raison du refus du client de communiquer des informations sur ces opérations ; Que toutefois, ce n'est que le 30 mars 2004 qu'il les a déclarées à Tracfin ; Qu'en procédant ainsi, il n'a pas rempli en temps utile son obligation de déclarer ».

14. Décision « BPCA » du 18 décembre 2009 (Bulletin officiel du CECEI et de la Commission bancaire, n° 22, décembre 2009, pp. 4 et s.).

15. Décision « BPCA » précitée.

16. Bulletin officiel du CECEI et de la Commission bancaire, n° 23, janvier 2010.