

Le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme au sein des succursales françaises de sociétés d'assurance étrangères :

8 Novembre 2020

Les succursales de groupes étrangers immatriculées en France et exerçant leurs activités sur le territoire français sont soumises au droit français. En matière de conformité elles mettent en œuvre dans un souci d'harmonisation les politiques et procédures déployées par leurs maisons mères sans que cela réponde précisément aux exigences réglementaires locales. Il s'avère souvent nécessaire de compléter le dispositif de conformité existant par des procédures ou guides pratiques locaux aux fins de le rendre pleinement opérationnel. Cette exigence est particulièrement pertinente en matière de Lutte contre le Blanchiment d'argent et Financement du Terrorisme (ci-après la « LCBFT »), thématique au cœur des contrôles effectués par l'Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution (ci-après « ACPR »)¹, sur pièces ou sur site, des organismes assujettis sur le marché de l'assurance en France métropolitaine et dans les DOM-COM, sur la base d'une réglementation locale stricte.

I . Le Contexte réglementaire :

1. Le droit européen :

Depuis 1991 l'Union Européenne déploie un arsenal réglementaire pour tenter de lutter contre les réseaux de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. A ce jour cinq directives européennes dédiées à la LCBFT ont été transposées en droit français au sein des dispositions du Code Monétaire et Financier (ci-après « CMF »). La 5eme et dernière en date adoptée en juin 2018 a été transposée en France par l'Ordonnance n° 2020-115 du 12 février 2020 et les Décrets n° 2020-118 et n° 2020-119 du 12 février 2020.

La 6eme Directive adoptée en octobre 2018 doit entrer en vigueur au sein des Etats membres le 3 décembre 2020 pour une mise en œuvre par les organismes assujettis d'ici au 3 juin 2021. Dans l'attente des textes de transposition en droit français, on peut d'ores et déjà relever qu'elle se distingue notamment par :

- la criminalisation de la complicité de blanchiment,
- l'extension de la responsabilité pénale :
 - ✓ pour les personnes morales : de l'interdiction temporaire d'opérations ou d'un contrôle judiciaire à la fermeture définitive et l'exclusion des entités de l'accès aux financements publics
 - ✓ pour les personnes physiques : des sanctions pénales pouvant aller jusqu'à quatre ans de prison (contre un an jusqu'à présent) assorties d'amendes.
- la détermination de circonstances aggravantes lorsque le blanchiment de capitaux résulte de faits tels que des actes de terrorisme, un trafic de stupéfiant ou un acte de corruption.

¹ Ou l'Autorité des Marchés Financiers (AMF) sur les activités de CIF, IOBSP, MOBSP que des entreprises ou intermédiaires en assurance seraient amenés à exercer.

La mise en œuvre de ces directives au sein des Etats membres de l'Union Européenne fait l'objet d'avis des autorités européennes de surveillance (EBA, EIOPA² et ESMA – ESA), lesquelles ont publié le 4 octobre 2019 leur deuxième avis conjoint sur les risques de blanchiment de capitaux (BC) et de financement du terrorisme (FT) affectant le secteur financier de l'Union européenne (UE).

2. Le droit français :

La France est sans doute le pays européen qui comprend le plus de spécificités législatives et réglementaires dans la transposition des directives européennes en matière de LCBFT, ce qui suppose une veille juridique régulière de la part des organismes assujettis.

Par organisme assujetti on entend des professions réglementées tenues de mettre en œuvre les dispositions du Livre V Titre VI du CMF en matière de LCBFT. Les dispositions des articles L 561-2 et L 561-4 du CMF listent les « Personnes assujetties » aux obligations de LCBFT telles que décrites aux articles L 561-1 à L 561-50 du CMF.

S'agissant de l'activité assurantielle, l'article L561-2 2° du CMF précise que sont assujetties «*Les entreprises mentionnées aux articles L. 310-1 et L 310-2 du code des assurances*».

-L'article L31 -1 du Code des assurances dispose que : « *Le contrôle de l'Etat s'exerce dans l'intérêt des assurés, souscripteurs et bénéficiaires de contrats d'assurance et de capitalisation. Sont soumises à ce contrôle (...) :3° les entreprises qui sous forme d'assurance directe couvrent d'autres risques y compris ceux liés à une activité d'assistance.*»

-L'article L 310-2 précise les entreprises concernées : « 1. - *Sous réserve des dispositions de l'article L. 310-10, les opérations d'assurance directe définies à l'article L. 310-1 ne peuvent être pratiquées sur le territoire de la République française que (...) :*

2° par les entreprises étrangères ayant leur siège social dans un Etat membre de l'Union européenne, à partir de leur siège ou de leurs succursales régulièrement établies dans un Etat membre des Communautés européennes, dans les conditions fixées par le titre VI du présent livre³ ;

3° par les entreprises étrangères mentionnées à l'article L. 310-10-1, à partir de leurs succursales régulièrement établies en France, lorsqu'elles sont agréées conformément aux dispositions de l'article L. 321-7⁴ ;

4° par les entreprises étrangères autres que celles mentionnées aux 2° et 3° ci-dessus, à partir de leurs succursales régulièrement établies en France, lorsqu'elles satisfont aux conditions fixées par l'article L. 321-9. »⁵

-Aux dispositions du CMF et du Code des assurances s'ajoutent les textes qualifiés de « soft law » rédigés par l'ACPR en vue de permettre aux acteurs assujettis de mettre en œuvre les dispositions législatives et réglementaires. Bien que cette source de droit soit juridiquement non contraignante, l'autorité régulatrice requiert que les organismes sous sa supervision mettent strictement en œuvre :

- ✓ Les dispositions de son Analyse sectorielle des risques de Blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme en France (ANR) publiée le 18 décembre 2019

² EIOPA ou European Insurance and Occupational Pensions Authority – autorité européenne en matière d'assurance

³ Titre VI du Code des assurances : Libre établissement et libre prestation de services communautaires

⁴ Agrément en régime d'établissement des entreprises suisses

⁵ Succursales d'entreprises d'assurance dont le siège social est situé dans un Etat non partie à l'accord sur l'Espace Economique Européen

- ✓ ses Lignes directrices,
- ✓ ses Instructions et Recommandations
- ✓ pour le secteur de l'assurance les dispositions des PAS 2015 (Principes d'Application Sectoriels Assurance) en cours de révision⁶
- ✓ Ses Instructions. Ainsi par exemple l'Instruction ACPR n° 2017-I-11, telle que modifiée par les instructions n°2018-I-05 du 7 juin 2018 et n°2019-I-24 du 3 juin 2019 relatives aux informations sur le dispositif de prévention du blanchiment de capitaux et du financement des activités terroristes, précise que sont assujetties « *les personnes mentionnées au 2° de l'article L. 561-2 du code monétaire et financier qui réalisent des opérations d'assurance relevant des branches 1 à 18 mentionnées à l'article R. 321-1 du code des assurances* ».

Les succursales françaises d'entreprises d'assurances étrangères exerçant leurs activités en France sont soumises aux dispositions du CMF et du Code des assurances, tout comme aux dispositions de « soft law » émanant de l'ACPR sur la LCBFT, que les sièges sociaux des maisons mères soient domiciliés au sein ou en dehors d'un Etat membre de l'Union Européenne.

II- Les obligations des personnes assujetties :

Les personnes assujetties mentionnées à l'article L.561-2 du CMF doivent s'assurer que l'organisation du dispositif de LCBFT mentionné au I de l'article L 561-32 est adaptée à leur taille, à la nature de leurs activités ainsi qu'aux risques identifiés. A cette fin, elles définissent et mettent en place des dispositifs d'identification et d'évaluation des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme auxquels elles sont exposées ainsi que des politiques et procédures adaptées à ces risques. Elles élaborent en particulier une classification des risques en fonction de la nature des produits ou services offerts, des conditions de transaction proposées, des canaux de distribution utilisés, des caractéristiques des clients, ainsi que du pays ou du territoire d'origine ou de destination des fonds. L'organisation du dispositif doit être dotée d'outils, de moyens matériels et humains permettant la mise en œuvre effective de l'ensemble des obligations de vigilance et en particulier la détection, le suivi et l'analyse des personnes et opérations.

III- Les contrôles et modalités de sanctions de l'ACPR :

Les mécanismes de sanctions tels qu'établis par la 4eme directive européenne 2015/849 transposée en droit français par l'Ordonnance du 01/12/2016 demeurent à ce jour inchangés. Le CMF prévoit un plafond de sanction pécuniaire alternatif de 100M€ ou de 10 % du chiffre d'affaires annuel net pour la plupart des catégories d'organismes assujettis.

Le mécanisme de sanctions est étendu aux personnes physiques responsables du manquement à la réglementation (dirigeants et responsable du dispositif LCBFT avec un plafond d'au moins 5M€).⁷

⁶ <https://acpr.banque-france.fr/sites/default/files/20150218-principes-d-application-sectoriels-acpr-lcb-ft.pdf>

⁷ Les garanties d'assurance RC des mandataires sociaux, qui considèrent comme assuré le responsable conformité ou le responsable financier susceptible d'assumer la fonction de responsable du dispositif LCBFT, assurent les frais de défense mais pas les amendes civiles et pénales inassurables en droit français.

Les sanctions de la Commission des sanctions de l'ACPR sont publiées au Journal Officiel et sur le site de l'autorité de contrôle ce qui peut porter préjudice à l'image de la société et de ses dirigeants. Il est possible de plaider l'anonymat des décisions mais sans garantie d'obtenir un résultat favorable. On observe une augmentation de la fréquence et des montants de condamnations par l'ACPR.⁸

La Commission des sanctions de l'ACPR a déjà sanctionné sur le fondement de la LCBFT des succursales françaises d'établissements d'assurance ou de banque⁹. Ainsi, le 29 juillet 2016 la Commission des sanctions rendait une décision n° 2015-10 à l'égard de la succursale française de la société d'assurance luxembourgeoise SKANDIA LIFE S.A, filiale à 100% du groupe britannique Old Mutual. Le contrôle avait été initié en 2014, la société SKANDIA LIFE avait été rachetée par la société APICIL en 2015. La Commission des Sanctions, sans tenir compte des changements engendrés par ce rachat de société, avait condamné SKANDIA LIFE à une sanction pécuniaire de 1,2 M€ assortie d'un blâme pour insuffisance dans les procédures internes et le suivi des relations d'affaires avec les clients et les Personnes politiquement Exposées.¹⁰

Rappelons qu'une sanction pécuniaire émanant d'une autorité administrative régulatrice n'a pas pour objet la réparation d'un préjudice mais la sanction d'une infraction à l'ordre public au sens de l'article 6 du Code civil. Elle relève donc de la sanction pénale et non de la sanction civile.

IV. La construction d'un dispositif LCBFT :

La construction d'un dispositif dédié à la LCBFT en France dans une logique d'approche par les risques nécessite que soient déployés des chantiers opérationnels dans le cadre d'un plan d'action structuré et adapté aux activités de chacun des acteurs concernés. Les éléments du dispositif sont les suivants :

1. Une Gouvernance engagée sur l'organisation et le pilotage du dispositif
2. Une classification des risques dans une approche par les risques
1. Un corpus procédural conforme au droit français mis en œuvre de façon effective qui inclut le process opérationnel de déclaration de soupçons à la cellule Tracfin.
2. Le contrôle de connaissance et de suivi des clients et des tiers (KYC, KYS -art L 561-5 et 6 du CMF)
3. Un dispositif automatisé de filtrage des clients et des tiers, un process de traitement des alertes (PPE, entités et personnes identifiées sur la liste GAFI)
4. Un exercice de mesures de vigilance (simplifiée, standard, complémentaire, renforcée)
5. Une procédure opérationnelle sur le traitement du Gel des avoirs¹¹ articulée avec (ou intégrée dans) les procédures dédiées aux sanctions internationales et à la LCBFT.
6. Une contractualisation actualisée des relations engagées avec les tiers intermédiaires en assurance dans le cadre des recours à la tierce introduction
7. Une procédure d'échanges d'informations sur les déclarations de soupçons au sein d'un groupe et hors groupe.

⁸ Amendes de la CNP en 2008 (40M€) et 2014 (8M€) pour négligence en matière de recherche des bénéficiaires de contrats d'assurance vie non réclamés. Banque Postale en 2018 (50M€) pour non respect des règles sur le gel des avoirs.

⁹ Décision de la Commission des sanctions n°2015-06 du 29 avril 2016 sur la LCBFT à l'égard de la succursale française d'ISBANK AG

¹⁰ <https://acpr.banque-france.fr/sanctionner/recueil-de-jurisprudence>

¹¹ Consulter les lignes directrices conjointes de la DGT et de l'ACPR sur la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs de juin 2016 (<https://acpr.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/2016-ld-acpr-gel-des-avoirs.pdf>)

8. Des programmes de formation conformes aux besoins opérationnels et aux exigences du droit français avec un registre de formations
9. Un processus de contrôle interne permanent (conformité) et périodique (audit interne) du groupe.

S'agissant plus particulièrement du gel des avoirs, les organismes assujettis sont soumis en droit français à une obligation de résultat et non de moyens conformément aux dispositions des article L 561-2 du CMF. Ils sont donc tenus de mettre en œuvre sans délai les gels d'avoirs prononcés par la France.¹² Afin de permettre aux professionnels assujettis à la LCB-FT et aux opérateurs concernés de satisfaire à ces obligations de gel, il est établi un registre national des personnes et entités faisant l'objet d'une mesure de gel en application de l'article R.562-2 du Code monétaire et financier¹³.

Les organismes assujettis sont tenus par ailleurs de mettre en œuvre les dispositions des Lignes directrices conjointes de la Direction Générale du Trésor et de l'ACPR de juin 2016 mises à jour le 17/06/2019.¹⁴

Par gel des avoirs on entend les actifs financiers et les avantages de toute nature susceptibles d'être gelés à toute étape du contrat et quelle que soit la typologie de risques ou d'activités concernées à savoir : les primes d'assurance, indemnités d'assurance, les frais de santé, les rentes, les fonds déposés ou versés sur un contrat d'assurance vie ou un contrat d'assurance non-vie. Le gel des avoirs peut viser des personnes physiques et/ou des personnes morales diverses (exemples : sociétés, organismes publics, ministères, associations, fondations) identifiées sur des listes sanctions internationales et LCBFT GAFI ce que nombre de dispositifs ne prennent pas en compte, au risque pour l'organisme assujetti de se voir infliger de lourdes sanctions de la part des autorités régulatrices. Il est donc fortement recommandé :

- soit de compléter le dispositif existant par une procédure dédiée, comprenant notamment le dispositif d'alerte de la DGT articulée avec les politiques et procédures sur les sanctions internationales et sur la LCBFT,
- soit d'intégrer un volet sur le gel des avoirs au sein desdites politiques et procédures.

Les organismes prendront soin de former leurs équipes sur ce sujet aux fins de rendre le dispositif effectif et de l'intégrer au sein du contrôle interne permanent et périodique.

Conclusion : Les succursales françaises d'organismes assujettis sont tenues de respecter les exigences règlementaires françaises en matière de LCBFT ce qui implique la mise en place d'un dispositif local adapté. Les enjeux techniques, opérationnels, juridiques, financiers et humains engendrés par l'implémentation d'un tel dispositif requièrent le plein engagement des gouvernances d'entreprises.

¹² La France met en œuvre les régimes de gel des avoirs suivants :

- Al Qaeda (résolution CSNU 1989) ;
- Afghanistan/Taliban (résolution CSNU 1988) ;
- gel autonome de l'Union Européenne (résolution 1373-2001) ;
- gel national (Art. L 562-1 CMF)
- Dispositif de vigilance contre Daech : cette entité est listée par la Résolution 1267 (1999) du Conseil de sécurité et le Règlement (UE) 881/2002 du 27 mai 2002

¹³ <https://www.tresor.economie.gouv.fr/services-aux-entreprises/sanctions-economiques/tout-savoir-sur-les-personnes-et-entite>

¹⁴ https://acpr.banque-france.fr/sites/default/files/media/2019/06/19/lignes_directrices_gel_des_avoirs_06_2019.pdf



Qu'il soit intégré au sein du dispositif déployé par la maison mère, sous réserve que celui-ci réponde aux standards exigés, ou qu'il fasse l'objet d'un programme local distinct articulé avec le programme groupe, l'entreprise doit être en mesure de justifier ses choix et son analyse de risques.

Dans son rapport 2018/2019 la cellule de renseignement Tracfin se concentrait sur certains domaines sensibles en matière de risques de blanchiment de capitaux, de fraudes et de financement du terrorisme tels que la criminalité organisée, les manquements au devoir de probité, la fraude fiscale et sociale, les DROM-COM, la cybercriminalité financière et la lutte contre le financement du terrorisme. Dans le contexte de la Covid 19, Tracfin et les autorités régulatrices (ACPR, AMF, AFA) alertent les marchés sur les facteurs liés à la pandémie qui viennent accroître les risques de fraude, de corruption, de BC-FT, à savoir : l'augmentation des opérations à distance, l'instabilité financière et les aides publiques massives. Elles requièrent une vigilance particulière des professionnels assujettis qui peuvent être utilisés comme vecteurs ou être témoins de l'intégration de fonds d'origine délictueuse par exemple via des entreprises en difficulté et/ou à travers le secteur de l'immobilier. Les autorités régulatrices se réservent le droit de contrôler l'adaptation des dispositifs mis en œuvre par les organismes assujettis aux risques accrus en matière de lutte contre le crime financier du fait de la pandémie.

Compte tenu de ce contexte et dans la perspective de l'entrée en vigueur de la 6eme directive européenne sur la LCBFT fin 2020, il est urgent pour les succursales françaises et leurs sociétés mères de faire le point sur leur dispositif en matière de lutte anti-blanchiment de capitaux et financement du terrorisme avec le soutien d'experts.
