

Note de Transparency International France et Sherpa à l'attention des examinateurs de la France dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation mutuelle mené par le Groupe d'Action Financière :

Les associations Transparency International France (« TI-France ») et Sherpa mènent depuis plus de dix ans un combat contre les « biens mal acquis », ces avoirs acquis sur le sol français avec de l'argent détourné à l'étranger.

Le pillage que représente la grande corruption et le détournement de fonds publics à l'étranger ne saurait s'expliquer uniquement par la faiblesse de la gouvernance et la corruption régnant dans ces pays. Au contraire, comme l'illustrent les récents scandales¹, les dispositifs anti-blanchiment souvent défectueux mis en place par les principaux centres financiers permettent à de telles pratiques de prospérer².

L'évaluation dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation mutuelle mené par le GAFI doit être l'occasion de souligner les lacunes du dispositif anti-blanchiment de la France, sixième puissance mondiale et terre d'accueil de « biens mal acquis » encore trop nombreux.

Les normes de lutte contre le blanchiment (« LCB ») fixées par les recommandations du Groupe d'Action Financière (« GAFI ») ont également une importance cruciale dans la lutte contre la corruption car elles soutiennent la détection, la traçabilité, la confiscation et le retour, le cas échéant, des produits de la corruption.

A cet égard, TI-France et Sherpa souhaitent attirer l'attention des examinateurs de la France sur les points suivants :

- La nécessité de rendre accessible sous la forme de « données ouvertes », le registre des bénéficiaires effectifs ;
- L'urgence d'étendre le champ des entités assujetties, à l'ensemble des intermédiaires jouant un rôle de facilitateurs dans les schémas de blanchiment ;
- L'impératif de restituer les avoirs confisqués aux pays d'origine.

1. Ouverture au public du registre sur les bénéficiaires effectifs :

Les infractions sous-jacentes dans les affaires des « biens mal acquis », c'est-à-dire la corruption et le détournement de fonds publics, ont des conséquences dramatiques dans les pays où elles sont commises. En plus de saper la confiance dans les institutions et l'Etat de droit, ces infractions privent de ressources essentielles, le financement de services publics de première nécessité.

Au regard de ces enjeux qui dépassent la stricte sphère économique et financière, la vigilance concernant le blanchiment du produit de la grande corruption ne saurait être laissée aux seuls

¹ « FinCEN Files » : Comment les grandes banques mondiales ferment les yeux sur les mouvements d'argent sale, [Le Monde](#), 20 septembre 2020

² « I would sum up the results as 'everyone is doing badly, but some are doing less badly than others,' Lewis [executive secretary of the Paris-based Financial Action Task Force (FATF)] said in an interview with the International Consortium of Investigative Journalists, [ICIJ](#), May 2020

professionnels assujettis. Au contraire, **la société civile doit également pouvoir exercer son contrôle en ayant accès en format ouvert aux bases de données adéquates.**

Ouvrir au public les registres contenant les informations sur les bénéficiaires effectifs permet à la société civile de contrôler ces informations et d'identifier d'éventuelles défaillances. C'est d'ailleurs le rôle qu'a souhaité lui confier la cinquième directive anti-blanchiment³ qui impose aux Etats membres d'ouvrir au public leurs registres sur les bénéficiaires effectifs.

La France dispose d'un registre centralisé sur les bénéficiaires effectifs depuis 2017⁴. Transposant la cinquième directive européenne de lutte anti-blanchiment, l'ordonnance n°2020-115 du 12 février 2020 prévoit que les informations concernant le « *nom, nom d'usage, pseudonyme, prénoms, mois, année de naissance, pays de résidence et nationalité* » des bénéficiaires effectifs ainsi que les informations relatives « *à la nature et à l'étendue des intérêts effectifs qu'ils détiennent dans la société ou l'entité* » soient accessibles au public⁵.

S'il est d'ores et déjà prévu que l'accès à ces informations sera gratuit, ce dont il faut se féliciter, les textes de transposition de la cinquième directive demeurent silencieux sur les autres modalités de consultation du registre. Or, la capacité de la société civile à contrôler les informations contenues dans ce registre et à les croiser avec d'autres sources, dépend directement de ces modalités de consultation.

A la fin de l'année 2019, plus de deux ans après sa création, le **registre français sur les bénéficiaires effectifs comprenait seulement deux tiers des entités soumises à l'obligation de déclaration**⁶. Un registre de données sur les bénéficiaires effectifs de trusts existe en France, mais n'est pas accessible au public⁷.

Si, selon Tracfin, le pourcentage et le nombre de personnes morales faisant l'objet d'une déclaration de soupçon par les professionnels du secteur financier est en augmentation, les personnes morales ne représentent encore qu'1/5e des personnes déclarées. Or, les grands schémas de fraude signalés par Tracfin, transitent le plus souvent par des structures commerciales⁸.

Face à ce manque d'effectivité, la société civile française peut jouer un rôle préventif. A l'instar de ce que préconise le GAFI, fournir un accès public aux informations via une base de données en ligne consultable, augmente la transparence en permettant un examen plus approfondi des informations, par exemple par la société civile, et un accès en temps opportun à l'information par les institutions financières et les autorités étrangères⁹.

Les informations mentionnées à l'article 8 de l'ordonnance n° 2020-115 du 12 février 2020 devraient être disponibles en format ouvert, c'est-à-dire téléchargeables librement sous format informatisé, sans que leur accès ne soit soumis à aucune condition.

³ Le texte européen fait de la transparence un « puissant moyen de dissuasion ». Il confie à la société civile un rôle clé dans la prévention du blanchiment de capitaux en lui permettant d'exercer un « contrôle accru » sur les informations contenues dans les registres sur les bénéficiaires effectifs, Directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018, Préambule, paragraphes 4 et 30

⁴ L'ordonnance n° 2016-1635 du 1er décembre 2016 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et le décret n° 2017-1094 du 12 juin 2017 relatif au registre des bénéficiaires effectifs définis à l'article L. 561-2-2 du code monétaire et financier ont transposé l'article 30 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.

⁵ Article 8 de l'ordonnance n° 2020-115 du 12 février 2020 renforçant le dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

⁶ Actes du 131^{ème} congrès du Conseil National des Greffiers des Tribunaux de Commerce (CNGTC), p.115

⁷ Conseil constitutionnel, Décision n° 2016-591 QPC du 21 octobre 2016

⁸ Tracfin, Rapport annuel d'activité 2019, p. 18

⁹ Guidance on Transparency and Beneficial Ownership, FATE, 2014, §45.g)

2. Extension du champ des entités assujetties aux auditeurs et conseillers fiscaux :

L'ordonnance n° 2020-115 du 12 février 2020 a renforcé à de nombreux égards le dispositif français de lutte anti-blanchiment. Force est néanmoins de constater que les « *auditeurs [...] et conseillers fiscaux, et auditeurs, experts-comptables externes et conseillers fiscaux, et toute autre personne qui s'engage à fournir, directement ou par le truchement d'autres personnes auxquelles cette autre personne est liée, une aide matérielle, une assistance ou des conseils en matière fiscale* », demeurent absents de la liste des personnes assujetties aux obligations de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme¹⁰. Ceux-ci sont pourtant cités par la cinquième directive européenne de lutte anti-blanchiment comme faisant parties des entités assujetties¹¹.

Le récent scandale des *Luanda Leaks* a également mis en lumière le rôle que certains grands cabinets de conseil et d'audit peuvent jouer dans le blanchiment des détournements de l'argent public par le clan Dos Santos¹². **N'étant soumis à aucune réglementation anti-blanchiment, le secteur est sous-régulé** notamment par rapport aux banques.

Par leurs activités d'audit et de conseil, ces cabinets sont susceptibles de favoriser la volatilité et l'opacité des montages financiers. Ils peuvent en cela faciliter tout autant l'évasion fiscale que le blanchiment du produit d'infractions financières en recourant à des structures sociétaires complexes : sociétés-écrans, trusts, enregistrement dans des juridictions off-shore préservant un secret bancaire absolu et une imposition réduite, sinon inexistante.

Le champ d'application des dispositions du code monétaire et financier doit s'étendre aux cabinets de conseil et d'audit, conformément à l'article 1.1 a) de la cinquième directive européenne de lutte anti-blanchiment.

3. Restitution des biens mal acquis :

L'une des clés de voute d'un dispositif efficace de lutte contre le blanchiment de capitaux consiste à faire en sorte que le crime ne paie pas. En privant les criminels du produit de leur crime, la peine de confiscation est un puissant outil de dissuasion. Le blanchiment n'étant pas une infraction sans victime¹³, la restitution des avoirs confisqués peut en outre permettre aux victimes d'être indemnisées, ce même lorsque les produits du crime ont transité dans de nombreux pays.

En l'état actuel du droit français, rien ne permet de garantir que les avoirs issus de la corruption transnationale soient restitués aux populations victimes ou, tout du moins, mis à leur bénéfice, une fois confisqués par une décision de justice. Hors du cadre de l'entraide pénale internationale, ces fonds sont transférés au budget général de l'Etat français en tant que recette non fiscale. Le Trésor Public est donc le tout premier, voire l'ultime bénéficiaire des avoirs issus de la grande corruption.

¹⁰ Articles L561-2 à L561-4 du Code monétaire et financier

¹¹ Article 1.1a) de la directive UE 2018/843 (version française) : « La présente directive s'applique aux entités assujetties suivantes : 3.a) les - *auditeurs, experts-comptables externes et conseillers fiscaux, et toute autre personne qui s'engage à fournir, directement ou par le truchement d'autres personnes auxquelles cette autre personne est liée, une aide matérielle, une assistance ou des conseils en matière fiscale comme activité économique ou professionnelle principale.*»

¹² https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/01/20/luanda-leaks-le-role-trouble-des-geants-de-l-audit_6026587_3212.html

¹³ FATF, "[Money laundering is not a victimless crime](#)", Mars 2020

En mai 2019, à la suite de l'adoption en première lecture par le Sénat d'une proposition de loi relative à l'affectation des avoirs issus de la corruption transnationale¹⁴, le Gouvernement français s'est engagé à adopter un texte sur la restitution des avoirs dans les meilleurs délais et a confié à deux députés, L-S. Martin et J-L. Warsmann, la mission d'étudier les pistes légales et budgétaires qui permettraient de restituer de manière responsable les biens mal acquis. Les deux parlementaires ont rendu leur rapport le 26 novembre 2019 et préconisé la création d'un dispositif de restitution transparent, respectant le principe de redevabilité et incluant la société civile.¹⁵ Conformément à ces principes, les fonds à restituer devront être isolés du budget général de l'État et leur restitution ne saurait être confondue à de l'aide publique au développement.

Près d'un an plus tard, et malgré les risques émergents de blanchiment de capitaux accompagnant les aides financières dégagées en urgence dans le cadre de la pandémie de COVID-19¹⁶, cette dynamique semble s'être ralentie

Compte tenu du risque accru de détournement de l'aide financière entraîné par la pandémie de Covid-19 ainsi que de l'accélération du calendrier judiciaire avec le pourvoi en cassation de Teodorin Nguema Obiang Mangue et la récente condamnation de Rifaat Al Assad, il est urgent que le gouvernement concrétise dans un projet de loi les propositions des députés L. Saint Martin et J-L. Warsmann visant à créer un dispositif de restitution des biens mal acquis.

¹⁴ [Proposition de loi relative à l'affectation des avoirs issus de la corruption transnationale](#)

¹⁵ « [Investir pour mieux saisir, confisquer pour mieux sanctionner](#) », L. Saint-Martin, J-L. Warsmann, Rapport remis au Garde des Sceaux en novembre 2019

¹⁶ Blanchiment de capitaux et financement du terrorisme liés à la COVID-19, Risques et réponses politiques, [GAFI](#), Mai 2020