

Lutte contre le blanchiment (LCB-FT)

Livre blanc du CNGTC : focus sur la sécurisation du secteur associatif et le traitement des divergences signalées au RBE

Le CNGTC a dévoilé le 23 mai 2024 son livre blanc formulant 15 propositions pour renforcer la lutte contre la criminalité financière. Deux mesures visant à sécuriser le secteur associatif ayant une activité économique et à gagner en efficacité dans le traitement des divergences signalées au RBE sont examinées.

Dans le cadre de son processus d'évaluation, entamé en 2020 et achevé le 3 mars 2022, le Groupe d'action financière (GAFI) a procédé à un examen des dispositifs français de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT). Les conclusions, entérinées en séance plénière, attestent de la grande efficacité du système français.

Le rapport d'évaluation met en lumière la sophistication et la robustesse du cadre normatif et opérationnel français, tant en matière de lutte contre le blanchiment qu'en matière de prévention du financement du terrorisme. Il souligne, tout particulièrement, les résultats exceptionnels obtenus concernant la transparence financière des personnes morales, domaine dans lequel la France s'est vue attribuer une notation sans précédent dans les annales du GAFI, fait qui mérite d'être souligné.

Les évaluateurs valorisent expressément le travail des greffiers des tribunaux de commerce dans la tenue des registres légaux placés sous leur responsabilité [Registre du commerce et des sociétés (RCS), Registre des bénéficiaires effectifs (RBE), Fichier national des interdits de gérer (FNIG)...]. Ces instruments juridiques garantissent un accès immédiat à des données exhaustives relatives aux personnes morales, dont la véracité est assurée par des procédures de contrôle particulièrement rigoureuses, tant lors de l'immatriculation que durant l'existence sociale des entités concernées.

Le GAFI souligne la position névralgique des greffiers dans le dispositif d'enregistrement et de vérification, leur conférant ainsi un rôle prépondérant dans la détection des usages frauduleux des personnes morales et l'identification des nouvelles typologies délictuelles. La collaboration étroite instituée avec la cellule de renseignement financier TRACFIN est également mise en exergue comme composante essentielle du dispositif LCB-FT.

Cette évaluation consacre indubitablement la pertinence du modèle français des registres légaux, caractérisé par leur insertion dans l'ordre juridictionnel, sous l'égide du juge consulaire et le contrôle du ministère public. Le maillage territorial constitué par les 141 juridictions consulaires, tant en France métropolitaine que dans les territoires ultramarins, permet une appréhension précise des spécificités territoriales et une action ciblée en matière de prévention des fraudes.

Fort de ces conclusions probantes, le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC) a élaboré 15 propositions visant à consolider le dispositif existant (v. BAG 186, « Le CNGTC publie un livre blanc pour renforcer la lutte contre la criminalité financière », p. 1). Ces préconisations s'articulent autour du renforcement des missions de police économique, du développement d'instruments opérationnels au bénéfice des autorités compétentes et des entités assujetties, ainsi que de l'optimisation de la tenue du RBE. Ces propositions s'inscrivent dans le droit fil des recommandations formulées par le GAFI et témoignent d'une volonté constante de perfectionnement des mécanismes de transparence et de sécurité juridique. Deux d'entre elles font ici l'objet d'une analyse approfondie.

Sécuriser le secteur associatif ayant une activité économique

Un secteur en forte expansion

C'est aujourd'hui un truisme de rappeler que de nombreux organismes à but non lucratif (OBNL) sont présents dans l'économie marchande et que bon nombre d'associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 développent une activité économique, se structurant alors souvent au sein de groupes d'associations. Cette dynamique s'intensifie : entre le 1^{er} juillet 2023 et le 30 juin 2024, « 73 120 créations d'associations ont été enregistrées, niveau parmi les plus élevés depuis 2010 » (C. Bazin, M. Dubros, C. Lin, P. Bonneau, G. Fauritte, J. Malet, « La France associative en mouvement », Recherche et solidarité, 22^e éd., oct. 2024, p. 4), plusieurs auteurs estimant qu'il existe entre « 1 400 000 et 1 500 000 associations, en France » (op. cit., p. 8) et qu'environ 154 000 associations emploient 1,9 million de salariés, soit près d'un salarié sur dix du secteur privé (op. cit., p. 13).

Ces associations se financent essentiellement par les recettes dégagées par les manifestations qu'elles organisent, les cotisations de leurs adhérents, des dons mais aussi de subventions publiques.

Le secteur des OBNL représente un budget de 113 milliards d'euros soit 3,3 % du PIB (V. Tchernonog, « Les associations : état des lieux et évolutions. Vers quel secteur associatif demain ? », oct. 2018, p. 11). Inscrits dans le secteur plus large de l'économie sociale et solidaire (ESS), ces organismes bénéficient globalement d'une fiscalité avantageuse et échappent largement aux mesures de contrôle applicables aux autres opérateurs économiques. Comme le relève le livre blanc du CNGTC, le nombre d'associations en activité et la diversité des statuts des OBNL rend difficile toute entreprise de régulation du secteur.

Un secteur en manque de transparence

La situation se révèle notamment problématique **en** matière d'accès aux informations permettant d'identifier les bénéficiaires effectifs des ONBL. Les associations doivent, par principe, être inscrites au Répertoire national des associations (RNA) qui ne fournit qu'un faible nombre d'informations (Arr. 14 oct. 2009, NOR : IOCA0817561A, art. 2 : JO, 24 oct.). Figurent, d'une part, dans ce répertoire des informations non nominatives relatives à chaque association, en particulier : le titre, l'objet, le siège social de l'association et l'adresse de ses établissements, la durée, la nature juridique de l'association et le code d'objet social. Le répertoire contient, d'autre part, sous forme de documents numérisés indexés sous le nom de l'association : tout d'abord, les pièces du dossier de déclaration remises par les représentants de l'association déclarante et ensuite les récépissés remis à l'association justifiant de l'accomplissement des déclarations requises par la réglementation en vigueur.

A ce registre peut s'ajouter l'immatriculation de l'association au répertoire SIRENE si l'association souhaite demander des subventions auprès de l'État ou des collectivités territoriales, envisage d'employer des salariés ou exerce des activités qui conduisent au paiement de la taxe sur la valeur ajoutée ou l'impôt sur les sociétés. Les fondations d'entreprise font, quant à elles, l'objet d'un contrôle comptable et administratif, respectivement assuré par le commissaire aux comptes et la tutelle de l'administration (L. n° 87-571, 23 juill. 1987, art. 19-9 et 19-10). Les fonds de pérennité assurent la publication de leurs statuts et de leur annexe, ainsi que de toute modification des statuts ou de leur annexe au *Journal officiel* des associations et des fondations d'entreprise, dans les mêmes conditions que les fondations soumises aux prescriptions de l'article L. 612-4, alinéa 1^{er} du code de commerce et doivent établir un certain nombre de rapports, voire désigner un commissaire aux comptes, dès lors que le montant total de leurs ressources dépasse 10 000 € à la clôture du dernier exercice (L. n° 2019-486, 22 mai 2019, art. 177 ; D. n° 2020-537, 7 mai 2020, art. 2 et 4 à 6).

Comme le relève le CNGTC dans son livre blanc, la situation actuelle n'est pas sans conséquence en matière de LCB-FT : opacité quant à l'origine et à l'usage des fonds, quant à l'activité exercée, non-identification des bénéficiaires effectifs...

Des évolutions récentes en matière de bénéficiaires effectifs

Le « bénéficiaire effectif » est défini comme la personne physique qui possède ou contrôle l'entité ou pour le compte de qui une transaction ou une activité est réalisée (C. mon. fin., art. L. 561-2-2). La notion de bénéficiaire effectif a été précisée pour les différentes entités concernées, qu'il s'agisse de sociétés (C. mon. fin., art. R. 561-1), de placements collectifs (C. mon. fin., art. R. 561-2) ou d'autres formes d'entités (C. mon. fin., art. R. 561-3).

Jusqu'alors seules deux catégories d'associations étaient soumises à des dispositions légales qui imposaient leur inscription au RCS (C. com., anc. art. L. 123-1, I, 5°) et ainsi (par le truchement des anciens articles L. 561-45-1, 1° du code monétaire et financier, L. 123-1, I, 5° et L. 123-11 du code de commerce) à l'obligation de déclaration de leurs bénéficiaires effectifs :

- les associations qui émettent des obligations (C. mon. fin., art. L. 213-10) et
- les associations qui procèdent à des opérations de change manuel (C. mon. fin., art. L. 524-3).

La situation était fâcheuse car si les textes permettent d'identifier certains des bénéficiaires effectifs des ONBL (C. mon. fin., art. R. 561-3), les informations disponibles dans leurs registres légaux respectifs se révélaient toutefois insuffisantes pour apprécier efficacement « La nature et les modalités du contrôle exercé sur la société ou l'entité juridique mentionnée au 1°, déterminées conformément aux articles R. 561-1, R. 561-2 ou R. 561-3, ainsi que l'étendue de ce contrôle » (C. mon. fin., art. R. 561-56, 2°, b).

Depuis le 24 avril 2024, date d'entrée en vigueur de l'article 7 de la loi n° 2024-364 du 22 avril 2024, dite « loi DDADUE 4 », toutes les associations, les fondations, fonds de dotation et fonds de pérennité se sont vus imposer de nouvelles obligations. Premièrement, ils doivent obtenir et conserver les informations exactes et actualisées sur leurs bénéficiaires effectifs, définis à l'article L. 561-2-2 du code monétaire et financier et fournir ces informations aux personnes assujetties aux obligations LCB-FT (C. mon. fin., art. L. 561-45-1, 3°). Deuxièmement, ces entités ont désormais l'obligation de déclarer les informations actualisées relatives à leurs bénéficiaires effectifs. Ces déclarations s'ajoutent aux informations figurant déjà dans un registre de données structurées tenu par l'autorité administrative et retraçant l'ensemble des informations les concernant et à la déclaration desquelles ils sont astreints par les lois et règlements qui les régissent (C. mon. fin., art. L. 561-46-1, al. 1^{er}). L'autorité administrative vérifie par tous moyens, y compris par des demandes de justificatifs, l'adéquation, l'exactitude et le caractère actualisé des informations figurant dans chacun des registres concernés et, lorsqu'elle constate une divergence entre les informations déclarées et celles dont elle dispose, elle la signale aux organismes concernés, aux fins de correction dans un délai qu'elle porte à leur connaissance. Dans l'intervalle et tant que la divergence persiste, elle la fait figurer dans le registre en précisant les informations sur lesquelles elle porte (C. mon. fin., art. L. 561-46-1, al. 2). Le non-respect de ces nouvelles obligations déclaratives expose l'entité concernée aux sanctions pénales prévues à l'article L. 574-5 du code monétaire et financier : 6 mois d'emprisonnement et une amende de 7 500 €. De plus, depuis la modification introduite par le décret n° 2024-720 du 5 juillet 2024, la rédaction a été opportunément rationalisée, le texte disposant désormais que : « Lorsque le client est une association, une fondation, un fonds de dotation ou une fondation d'entreprise, toute personne exerçant en son sein des fonctions d'administrateur, des fonctions de surveillance ou des fonctions de direction est regardée comme bénéficiaire effectif » (C. mon. fin., art. R. 561-3).

Proposition du CNGTC : enregistrer les OBNL au RCS

C'est sur cette base que le livre blanc affirme que « Dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (LCB-FT), il est nécessaire de mettre en place un système simple et fiable permettant de répondre aux exigences européennes concernant les déclarations des bénéficiaires effectifs ». Il suggère ainsi, comme piste de réflexion, d'aligner les obligations des OBNL développant une activité économique sur le socle commun des sociétés civiles, commerciales et des GIE, basé sur des critères objectifs conformes aux libertés publiques en immatriculant au RCS les OBNL qui, soit souhaiteraient volontairement bénéficier des avantages de l'immatriculation, notamment l'obtention d'un extrait du RCS, soit seraient soumis à l'obligation de désigner un commissaire aux comptes ou assujettis à l'impôt sur les sociétés.

Comme le mentionne l'énoncé de la proposition, cette immatriculation devraient permettre « aux tiers de disposer d'informations juridiques fiables car contrôlées (identité des dirigeants, siège, statuts...), d'éléments financiers (dépôt des comptes annuels) et de données sur les bénéficiaires effectifs, constituant ainsi l'observatoire privilégié du monde associatif et plus largement de ces organismes ».

Notons que les textes qui consacrent l'obligation d'assurer la publicité des comptes des personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une activité économique ne la conditionnent pas à leur immatriculation au RCS (v. par ex. C. com., art. L. 612-4, al. 1^{er} pour les associations). La mesure proposée permettrait indubitablement de rationaliser la situation en assurant, non seulement une centralisation de ces informations, mais aussi un contrôle accru de ces dernières. A priori, les garde-fous proposés, qui limitent la mesure aux seules associations exerçant une activité économique, semblent à même de garantir le respect de la liberté d'association.

La proposition du CNGTC se révèle, de plus, particulièrement opportune en ce qu'elle s'inscrit dans la démarche d'expérimentation des nouveaux « tribunaux des activités économiques ». En effet, l'article 26 de loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 étend, à titre expérimental, à compter du 1^{er} janvier 2025 et pour une durée de 4 ans, les compétences de 12 tribunaux de commerce : Marseille, Le Mans, Limoges, Lyon, Nancy, Avignon, Auxerre, Paris, Saint-Brieuc, Le Havre, Nanterre et Versailles (Arr. 5 juill. 2024, NOR : JUSB2418778A, art. 2 : JO, 6 juill.).

Ces tribunaux de commerce, renommés « tribunaux des activités économiques » pour les besoins et la durée de l'expérimentation, seront compétents pour connaître des procédures d'alerte, des procédures amiables (L., art. 26, II, al. 1) et collectives (L., art. 26, II, al. 3), « quels que soient le statut et l'activité de la personne physique ou morale qui éprouve des difficultés, à l'exception des professions mentionnées au second alinéa de l'article L. 722-6-1 du code de commerce ». Le traitement des difficultés de l'ensemble des OBNL (et pas seulement de ceux qui développent une activité commerciale ou artisanale) sera ainsi confié à ces juridictions « augmentées ». On comprend ainsi l'intérêt de la proposition visant à centraliser les renseignements relatifs aux OBNL au sein du RCS tenu par le greffe, aujourd'hui, des tribunaux de commerce et demain, peut-être des tribunaux des activités économiques.

Radiation d'office en cas de non-régularisation de divergences au RBE

En plus des OBNL précédemment évoqués, les sociétés, autres que celles dont les titres sont admis à la négociation sur un marché réglementé, et d'autres entités, établies en France, sont tenues d'identifier et de déclarer au RCS leurs bénéficiaires effectifs (C. mon. fin., art. L. 561-45-1, 1^{er} et L. 561-46, al. 1 ; C. com., art. L. 123-1, I, 2^o, 3^o et 5^o).

Obligation de signalement des divergences

Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 du code monétaire et financier (personnes assujetties aux obligations de LCB-FT) et, dans la mesure où cela s'inscrit dans l'exercice normal de leurs contrôles, les autorités mentionnées au I de l'article L. 561-36 du même code (telles que l'Autorité des marchés financiers, l'ordre des experts-comptables et le CNGTC) sont tenues de signaler au greffier du tribunal de commerce toute divergence qu'elles constatent entre les informations inscrites au RBE et les informations sur les bénéficiaires effectifs dont elles disposent, y compris l'absence d'enregistrement de ces informations (C. mon. fin., art. L. 561-47-1, al. 1). Ni la source de l'information relative à cette divergence ni le détail de celle-ci ne sont précisés par le texte.

En pratique, « Les organismes financiers déclarent toutes les divergences constatées [...]. Ces divergences peuvent porter sur tout élément mentionné à l'article R. 561-56 dont ils disposent dans le cadre de l'identification, la vérification de l'identité et la connaissance de leur clientèle. Le signalement précise l'élément sur lequel porte la divergence ainsi que sa nature (ex : divergence sur l'orthographe du nom du bénéficiaire effectif, sur son identité, sur l'absence d'enregistrement d'un bénéficiaire effectif, etc.). Les organismes financiers ne sont pas tenus d'accompagner leurs signalements de pièces justificatives ou d'autres informations » (ACPR-Banque de France, Lignes directrices relatives à l'identification, la vérification de l'identité et la connaissance de la clientèle, 16 déc. 2021, p. 20).

Comme le rappelle le CNGTC dans son livre blanc, un portail a été mis en ligne, dès le mois d'avril 2020, permettant de signaler une divergence au greffier compétent, afin de faciliter l'accomplissement de cette obligation (<https://registrebeneficiaireeffectifs.infogreffe.fr>).

Actions du greffier en cas de divergence

Le greffier doit mentionner d'office au registre la divergence et préciser les informations relatives au bénéficiaire effectif sur lesquelles porte cette divergence (C. mon. fin., art. R. 561-64).

Il doit, en outre, inviter la société ou l'entité concernée à régulariser son dossier. Faute pour la société ou l'entité de déférer à cette invitation dans le délai d'un mois à compter de cette dernière, le greffier saisit le président du tribunal (C. mon. fin., art. L. 561-47-1, al. 2). L'intérêt de la mesure est que le président du tribunal détient un pouvoir d'injonction, éventuellement sous astreinte, aux fins, notamment, de rectification des informations relatives aux bénéficiaires effectifs ou de désignation d'un mandataire chargé d'accomplir ces formalités (C. mon. fin., art. L. 561-48).

Proposition du CNGTC : radier la société en cas de non-régularisation des divergences

Pour l'heure, le fait de déclarer des informations inexactes ou incomplètes est sanctionné pénalement par le code monétaire et financier (C. mon. fin., art. L. 574-5). En pratique, ces sanctions, peu mises en œuvre, ne semblent pas dissuasives.

Afin que le signalement des divergences devienne un « outil puissant de régularisation envers les sociétés actives et de fiabilisation du registre à l'égard des entités ayant cessé leur activité », le CNGTC propose que « la mention de divergence inscrite par le greffier restée sans réponse de la part de l'entité au terme d'un certain délai justifie sa radiation d'office par le greffier ». Le mécanisme de radiation d'office existe d'ores et déjà, par exemple lorsque le greffier a porté au registre une mention de cessation d'activité, restée sans réponse pendant 3 mois (C. com., art. R. 123-125 et R. 123-136) ou une mention de demande de régularisation du dossier d'inscription modificative, restée sans réponse pendant un mois (C. com., art. R. 123-125-1 et R. 123-136-1).

Comme le précise le CNGTC, cette mesure administrative ne fait pas perdre la personnalité morale (Cass. com., 24 juin 2020, n° 18-14.248 ; rappelons également qu'elle n'a pas pour effet de mettre fin aux fonctions de son gérant ; Cass. com., 4 mars 2020, n° 19-10.501), mais contraindrait l'entité à se manifester et à régulariser la situation.

Adrien Bézert,
Agrégé de droit privé et sciences criminelles
Professeur à l'Université de Bourgogne

Éditions Législatives – www.elnet.fr

Article extrait du Bulletin d'actualité des greffiers des tribunaux de commerce n° 191-1, Hors-série, décembre 2024 :
www.cngtc.fr