COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 24.7.2019
COM(2019) 371 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

portant évaluation du cadre pour la coopération entre les cellules de renseignement financier

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

portant évaluation du cadre pour la coopération entre les cellules de renseignement financier

I. INTRODUCTION

L'article 65, paragraphe 2, de la cinquième directive anti-blanchiment impose à la Commission d'évaluer le cadre pour la coopération des cellules de renseignement financier avec les pays tiers ainsi que les obstacles et les possibilités de renforcer la coopération entre les cellules de renseignement financier au sein de l'Union, y compris la possibilité de créer un mécanisme de coordination et de soutien[1]. Le nouveau règlement relatif aux contrôles de l'argent liquide[2] prévoit également cette obligation, de même que la directive sur l'accès aux informations financières et d'une autre nature. Le présent rapport évalue les aspects énumérés à l'article 65, paragraphe 2, de la directive anti-blanchiment.

Les cellules de renseignement financier (CRF) jouent un rôle essentiel dans les efforts déployés par l'Union pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Elles occupent une position de premier plan entre le secteur privé et les autorités compétentes. Les CRF coordonnent les travaux des opérateurs économiques pour détecter les transactions suspectées d'avoir des liens avec le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Compte tenu du caractère transnational de la criminalité organisée et des activités terroristes, la coopération transfrontière entre les CRF revêt une importance primordiale. Les terroristes opèrent au-delà des frontières – laissant derrière eux une piste d'informations financières dans différents pays – et les criminels qui blanchissent des capitaux et les groupes criminels organisés dissimulent et réinvestissent une part croissante de leurs avoirs dans des États membres autres que celui dans lequel l'infraction ayant généré le bien a été commise.

Les CRF sont des unités indépendantes et autonomes sur le plan opérationnel qui ont été créées au titre du cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme de l'Union. Leur fonctionnement et leurs missions sont principalement régis par la directive anti-blanchiment[3].

Au niveau international, le groupe d'action financière[4] et le groupe Egmont des cellules de renseignement financier (groupe Egmont)[5] élaborent des normes régissant les activités des CRF.

---

[1] Dans sa résolution du 26 mars 2019 sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l'évasion fiscale, le Parlement européen est allé encore plus loin et a invité la Commission à envisager la création d'une cellule de renseignement financier de l'Union, qui offrirait une plateforme de coordination et d'enquêtes communes, dotée de sa propre autonomie, de compétences d'enquête en matière de criminalité financière transfrontière. [Point 256 (commission TAX3)].

[2] Considérant 26 du règlement (UE) 2018/1672 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant dans l'Union ou sortant de l'Union et abrogeant le règlement (CE) nº 1889/2005.

[3] 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, modifiant le règlement (UE) nº 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission (JO L 141 du 5.6.2015, p. 73).

[4] Le groupe d'action financière (GAFI) est un organisme intergouvernemental créé en 1989 par les ministres de ses États membres. Son objectif est d'élaborer des normes et de favoriser la mise en œuvre effective de mesures législatives, réglementaires et opérationnelles en vue de lutter contre le blanchiment

Les CRF ont pour principales tâches de recevoir et d'analyser les déclarations de transactions suspectes ainsi que d'autres informations pertinentes concernant le blanchiment de capitaux, les infractions sous-jacentes associées ou le financement du terrorisme. Elles sont en outre tenues de diffuser les résultats de leur analyse et toute autre information aux autorités nationales compétentes et aux autres CRF. À ce titre, elles sont les pôles centraux du renseignement financier. La directive anti-blanchiment va au-delà de ces normes internationales et prévoit des obligations plus spécifiques et une coopération plus étroite au sein de l'Union européenne, compte tenu de la libre circulation des capitaux et de la libre prestation de services financiers qu'implique l'espace financier intégré de l'Union.

La coopération entre les CRF au niveau de l'Union repose sur les travaux de la plate-forme des CRF de l'Union européenne[6] et sur la création du FIU.net[7], un système d'information reliant des bases de données décentralisées permettant aux CRF d'échanger des informations. Depuis le 1er janvier 2016, FIU.net est intégré à Europol afin de garantir sa stabilité et son financement régulier. Cela permet également d'améliorer l'échange d'informations entre Europol et les CRF.

Certains aspects de la coopération entre les CRF des États membres en matière d'échange d'informations sont régis par la directive (UE) 2019/1153 sur l'accès aux informations financières et d'une autre nature, adoptée le 20 juin 2019[8]. Toutefois, contrairement à la proposition initiale de la Commission, la directive ne contient pas de règles relatives à des délais précis et à des canaux informatiques pour l'échange d'informations entre les CRF d'États membres différents. Cependant, le champ d'application de la disposition pertinente est limité aux cas de terrorisme et de criminalité organisée liés au terrorisme, et ne couvre pas tous les types d'infractions pénales graves, comme initialement proposé. La Commission s'est donc engagée à

---

de capitaux et le financement du terrorisme. Quinze États membres de l'Union et les trois États de l'EEE sont membres du groupe d'action financière, tandis que treize États membres sont membres de Moneyval, une organisation régionale. La Commission européenne a le statut de membre du groupe d'action financière.http://www.fatf-gafi.org/

[5] Le groupe Egmont est l'organisation internationale qui fournit un réseau mondial de coopération aux CRF dans le but de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Depuis juillet 2019, il compte 164 CRF membres, y compris toutes les CRF des États membres. La Commission européenne a le statut d'observateur auprès du groupe Egmont depuis 2017. Le groupe Egmont offre une plateforme au sein de laquelle les CRF peuvent échanger leurs expériences et leurs bonnes pratiques, et organiser des réunions dans différents contextes structurels. En y adhérant, les CRF s'engagent à assumer les responsabilités qui leur sont conférées par la charte du groupe Egmont, telles que le respect des normes relatives au statut opérationnel d'une CRF, ou à échanger des informations au sens le plus large possible avec les autres membres du groupe. La charte est disponible à l'adresse https://egmontgroup.org/en/document-library/8.

[6] En 2006, la Commission a créé un groupe informel d'experts – la plate-forme des CRF de l'Union européenne – composé de représentants des CRF des États membres. Les réunions de la plate-forme favorisent la coopération entre les CRF en leur permettant de procéder à des échanges de vues et de fournir des conseils sur des questions de mise en œuvre pertinentes pour les CRF et les entités déclarantes. Le rôle de la plate-forme a été reconfirmé dans l'article 51 de la quatrième directive anti-blanchiment. En savoir plus: http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/ - Plate-forme des cellules de renseignement financier de l'UE (référence E03251).

[7] FIU.net est devenu opérationnel en 2007 et a été cofinancé jusqu'en 2015 par la Commission européenne (depuis le 1er janvier 2016, le système est intégré à Europol). La quatrième directive anti-blanchiment le mentionne expressément comme le canal de communication recommandé entre les CRF. Il permet aux CRF de créer des listes dépersonnalisées qui peuvent être utilisées pour trouver des concordances approximatives («hit/no hit», réponses positives ou négatives) afin de comparer les données avec celles des autres CRF qui sont reliées au système, dans le but de détecter, dans d'autres États membres, des personnes qui les intéressent. Cela se fait par l'intermédiaire de «filtres ma3tch» sans qu'il soit nécessaire de partager ou d'exposer des données à caractère personnel.

[8] Directive (UE) 2019/1153 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 fixant les règles facilitant l'utilisation d'informations financières et d'une autre nature aux fins de la prévention ou de la détection de certaines infractions pénales, ou des enquêtes ou des poursuites en la matière, JO L 186 du 11.7.2019, p. 122. Cette directive a abrogé la décision 2000/642/JAI du Conseil du 17 octobre 2000 relative aux modalités de coopération entre les cellules de renseignement financier des États membres en ce qui concerne l'échange d'informations (JO L 271 du 24.10.2000, p. 4)

poursuivre sa réflexion sur la coopération entre les CRF, notamment dans le cadre du présent rapport.

Ce document s'appuie sur un précédent «rapport de cartographie»[9] et un document de travail des services de la Commission sur l'amélioration de la coopération entre les CRF des États membres[10]. Depuis lors, certaines difficultés ont été résolues par la transposition et la mise en œuvre de la quatrième directive anti-blanchiment et par certaines mesures opérationnelles prises par les CRF. Le rapport met l'accent sur les derniers obstacles qui entravent encore la coopération.

Dans le cadre de la rédaction du présent rapport, la Commission a lancé des consultations ciblées axées sur les CRF de l'UE[11] et les autorités nationales compétentes[12]. La Commission a également consulté les entités assujetties et Europol au moyen de questionnaires et de réunions ciblés.

Le présent rapport recense certains problèmes qui pourraient découler de l'incapacité des États membres à transposer intégralement ou correctement la directive anti-blanchiment. Cette directive aurait dû être transposée en droit national au plus tard le 26 juin 2017, et le présent rapport est donc sans préjudice du droit de la Commission d'engager des procédures d'infraction pour violation de la directive.

Les CRF doivent également coopérer et échanger des informations avec d'autres autorités publiques, notamment les services répressifs, les autorités douanières et fiscales, l'Office de lutte antifraude et les bureaux de recouvrement des avoirs. Certaines questions relatives à cette coopération ont été soulevées dans certains cas; par exemple, les déclarations d'opérations suspectes et autres informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux ne sont pas diffusées à toutes les administrations fiscales de l'Union européenne, car la plupart d'entre elles ne sont pas considérées comme des autorités compétentes par les CRF[13], ce qui engendre des difficultés pour combattre efficacement les délits fiscaux[14]. En ce qui concerne la coopération avec l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), la Commission a proposé[15] que celui-ci soit en mesure d'obtenir les informations bancaires pertinentes pour son activité d'enquête par l'intermédiaire des cellules de renseignement financier dans les États membres.

---

[9] «Mapping exercise and Gap Analysis on FIUs' Power and Obstacles for obtaining and exchanging information» (Exercice de cartographie et analyse des lacunes quant aux pouvoirs des CRF et les obstacles qu'elles rencontrent pour obtenir et échanger des informations) de la plate-forme des CRF de l'Union européenne, approuvé par les CRF de tous les États membres le 11 décembre 2016.

[10] Document de travail des services de la Commission sur l'amélioration de la coopération entre les cellules de renseignement financier, SWD(2017) 275 du 26.6.2017.

La plate-forme des CRF de l'Union européenne: la Commission a examiné ces questions avec les CRF des États membres lors de réunions tenues les 20 septembre 2018, 11 décembre 2018 et 5 mars 2019. 24 CRF des États membres ont répondu au questionnaire. Les procès-verbaux des réunions peuvent être consultés sur le site internet de la Commission consacré aux groupes d'experts (référence du groupe: E03251).

[12] Cette consultation s'est déroulée par l'intermédiaire du groupe d'experts en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (*Expert Group on Money Laundering and Terrorist Financing* – EGMLTF). La Commission a envoyé un questionnaire aux membres concernés du groupe. Des débats ont eu lieu lors de ses réunions du 5 octobre 2018 et du 6 février 2019.

[13] Les autorités douanières envoient régulièrement des données relatives à l'argent liquide (déclarations et irrégularités) aux CRF, mais seules quelques-unes d'entre elles signalent avoir reçu des informations en retour. Selon les informations divulguées lors de l'audition publique de la commission TAX3 du 4 février 2019, il est apparu que les CRF étaient en possession d'informations sur le scandale connu sous le nom de Cum-Ex, qui a coûté environ 55 milliards d'EUR aux États membres, mais qu'elles avaient alors été empêchées de les communiquer aux autorités fiscales.

[14] Selon Europol (2017), les délits fiscaux constituent les principales infractions sous-jacentes associées aux déclarations de transactions suspectes échangées.

[15] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) en ce qui concerne la coopération avec le Parquet européen et l'efficacité des enquêtes de l'OLAF - COM(2018) 338 final.

Ce rapport devrait être examiné conjointement au rapport de la Commission sur l'évaluation supranationale des risques[16], au rapport de la Commission sur l'interconnexion des mécanismes automatisés centralisés au niveau national[17] et au rapport de la Commission sur l'évaluation des récents cas de blanchiment allégué auxquels auraient participé des établissements de crédit de l'UE[18], publiés en même temps que le présent rapport.

II. DÉCLARATION DES ENTITÉS ASSUJETTIES AUX CELLULES DE RENSEIGNEMENT FINANCIER

Il est essentiel que les cellules de renseignement financier (CRF) reçoivent des informations de qualité sur les transactions ou les tentatives de transactions qui pourraient être liées aux produits du crime ou au financement du terrorisme. La directive anti-blanchiment impose aux entités assujetties d'informer, de leur propre initiative, la CRF de l'État membre dans lequel elles sont établies lorsqu'elles savent, soupçonnent ou ont des motifs raisonnables de soupçonner que des fonds impliqués dans une transaction proviennent d'une activité criminelle ou sont liés au financement du terrorisme, et de donner rapidement suite aux demandes d'informations supplémentaires soumises par la CRF. Les flux d'information devraient également faire l'objet d'un retour d'information et d'un suivi de la déclaration. Ce retour d'information devrait être fourni en temps utile et porter sur l'efficacité des déclarations et les suites données à celles-ci.

L'obligation pour une entité de faire rapport à la CRF de l'État membre dans lequel elle est établie est complétée par l'obligation pour les CRF de partager les informations et les rapports avec les CRF des autres États membres lorsqu'il existe une composante transfrontière.

1. Coopération entre les cellules de renseignement financier et avec les entités déclarantes

La directive anti-blanchiment impose aux États membres de veiller à ce que les entités assujetties coopèrent avec les CRF nationales en les informant promptement de transactions ou d'activités suspectes, y compris en déposant une déclaration de transactions suspectes. De nombreuses CRF reçoivent aujourd'hui les rapports des entités assujetties par l'intermédiaire de systèmes nationaux de déclaration électroniques spécialisés[19]. Le rapport de cartographie de 2016 a mis en évidence des cas où l'absence d'outils informatiques – plusieurs CRF appliquant des procédures de travail sur papier – a posé des difficultés aux CRF pour traiter et analyser efficacement les informations, en raison du volume élevé de déclarations de transactions suspectes reçues récemment.

Peu de CRF utilisent des modèles de déclaration normalisés, lesquels sont généralement axés sur les «banques» et ne peuvent être utilisés par d'autres entités assujetties. Les entités assujetties ont été peu nombreuses à communiquer des informations aux CRF, bien qu'au cours des dernières années, le volume des déclarations ait augmenté[20]. La plupart de ces déclarations sont déposées

16 Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme pesant sur le marché intérieur et liés aux activités transfrontières - COM(2019) 370.

17 Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'interconnexion des mécanismes automatisés centralisés nationaux (registres centraux ou systèmes centraux électroniques d'extraction de données) des États membres concernant les comptes bancaires - COM(2019) 372.

18 Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation des récents cas de blanchiment allégué auxquels auraient participé des établissements de crédit de l'UE - COM(2019) 373.

19 La plupart des CRF utilisent un système appelé GoAML mis au point par l'ONUDC; dans d'autres cas, les CRF ont développé des systèmes informatiques internes ou ad hoc.

20 Le nombre de déclarations a augmenté de 63 % entre 2009 et 2014 selon un rapport d'Europol publié en 2017 et intitulé «From suspicion to action » (Du soupçon à l'action). Ce rapport indique également que moins de 1 % des déclarations entre 2013 et 2014 étaient liées au financement du terrorisme, alors que l'utilisation d'argent liquide était le principal motif justifiant une déclaration (38 %). En ce qui concerne les principales infractions, la fraude fiscale représentait 39 % des déclarations effectuées au cours de la même

par les établissements de crédit et seulement un faible pourcentage par d'autres entités assujetties[21]. La plate-forme des CRF de l'Union européenne travaille sur un projet avec Europol, qui a débuté en 2016, en vue d'élaborer un modèle commun de déclaration des transactions suspectes à utiliser sur une base uniforme dans l'ensemble de l'Union européenne. Un modèle uniforme faciliterait les déclarations des entités assujetties et la diffusion de celles-ci d'une CRF à une autre.

Le règlement relatif aux contrôles de l'argent liquide[22] impose aux autorités compétentes des États membres (administrations douanières) de communiquer aux CRF nationales toutes les déclarations d'argent liquide et les infractions à l'obligation de déclaration d'argent liquide d'une valeur égale ou supérieure à 10 000 EUR entrant dans l'Union ou sortant de l'Union. Le règlement (UE) 2018/1672, qui abrogera le règlement (CE) nº 1889/2005 en juin 2021, exige que les informations soient transmises au moyen du même système informatique, le système d'information douanier, dans un délai de 15 jours ouvrables.

De nombreuses déclarations font référence à une transaction ou à une activité qui concerne deux ou plusieurs États membres. La question de la déclaration de toutes les transactions suspectes à un point de contact unique au sein de l'Union européenne a été soulevée dans le contexte de la charge imposée aux entités assujetties fournissant des services dans plusieurs États membres. Un tel point de contact unique éviterait également que les CRF ne doivent traiter un volume élevé de déclarations et de diffusions transfrontières à d'autres CRF, car l'entité déclarante centrale se chargerait de la diffusion ou des déclarations à toutes les CRF concernées.

Les réponses aux questionnaires ont montré que les entités assujetties étaient partagées mais ouvertes quant à un futur système dans lequel les informations ou les divulgations pourraient être communiquées à un point de contact unique, qui ferait partie d'un mécanisme de coordination et de soutien. En revanche, les CRF et les régulateurs n'étaient pas favorables à un dépôt centralisé des déclarations de transactions suspectes auprès d'un point de contact unique. Les principales raisons invoquées étaient les suivantes: i) les barrières linguistiques et les risques de retards, en particulier lorsqu'une action urgente est nécessaire, par exemple le «gel» des fonds, ii) les motifs juridiques liés au principe de subsidiarité, au contraste éventuel avec les normes du groupe d'action financière (GAFI) concernant l'obligation des entités assujetties de faire rapport aux CRF dans le pays dans lequel elles sont établies[23] et au principe de l'indépendance et de l'autonomie des CRF; et iii) l'éventuelle fragilisation de la confiance instaurée par les CRF avec les entités assujetties établies sur leur territoire, et de la coopération entre les CRF des États membres.

Les CRF soutiennent que les mêmes objectifs pourraient être atteints par l'approbation de modèles communs pour les déclarations et de processus pour la diffusion de celles-ci. Il a également été avancé que, contrairement à la situation actuelle, il devrait être obligatoire pour les entités assujetties de soumettre les déclarations aux CRF par voie électronique au niveau national, afin que les CRF puissent les traiter électroniquement et donc plus efficacement. Cela nécessiterait une modification du cadre juridique actuel.

---

période, suivie par la fraude et l'escroquerie (30 %) et le trafic de stupéfiants (15 %). Le financement du terrorisme représentait moins de 0,5 % du total des déclarations. Cette augmentation s'est poursuivie. Ainsi, en Finlande, le nombre de déclarations de transactions suspectes est passé d'environ 1 000 par an en 2015 à environ 9 000 en 2018, tandis que ce chiffre est passé d'environ 10 000 en 2016 à environ 19 000 en 2018 en Suède.

[21] Les informations recueillies par la Commission dans le cadre de l'évaluation supranationale des risques de 2017 indiquent que 93 % des déclarations de transactions suspectes proviennent d'établissements financiers. SWD(2017) 241 final, Annexe 5.

[22] Règlement (CE) nº 1889/2005 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant ou sortant de la Communauté.

[23] Recommandation 29 et sa note interprétative.

2. Mécanismes de retour d'information

En vertu de la directive anti-blanchiment, les CRF sont tenues, si possible, de fournir un retour d'information sur l'efficacité des déclarations et sur les suites données à celles-ci.

Dans les réponses aux questionnaires, les CRF ont indiqué qu'en termes de retour d'information, il est habituel de diffuser la typologie du GAFI et ses documents d'orientation dès qu'ils sont adoptés. Peu de CRF ont signalé qu'elles diffusaient également leurs propres déclarations et documents d'orientation dans le contexte des évaluations nationales des risques. Les autres moyens de retour d'information comprennent les partenariats public-privé, les réunions régulières avec les groupes de parties prenantes et la formation. Toutefois, les réponses au questionnaire n'ont pas fourni suffisamment de précisions pour tirer des conclusions sur la portée et la fréquence des réunions et des formations.

Dans leurs réponses, les deux tiers des CRF ont reconnu la nécessité d'améliorer le retour d'information. Dans leurs réponses, les entités assujetties ont également préconisé un dialogue plus étroit avec les CRF et davantage de retours d'information sur les déclarations individuelles. De nombreuses CRF doutent encore de l'utilité des dialogues structurés, mais elles se sont dit prêtes à explorer cette possibilité.

En ce qui concerne le retour d'information sur les déclarations de transactions suspectes individuelles, très peu de CRF ont indiqué qu'elles fournissent ce retour d'information et que celui-ci porte généralement sur les déclarations qui sont envoyées à des fins de poursuites. Un retour d'information transfrontière ne semble pas être fourni aux entités assujetties au sujet des déclarations qui ont été transmises par une CRF à une autre CRF concernée par la déclaration. Il se peut que le retour d'information sur les déclarations individuelles ne soit pas possible, car il nuirait à la confidentialité des enquêtes. Néanmoins, il semble que les termes «si possible» soient interprétés de différentes manières par les CRF et laissent une large marge d'appréciation.

En ce qui concerne le retour d'information sur les données relatives à l'argent liquide, très peu d'administrations douanières déclarent recevoir des retours d'information des CRF sur les déclarations ou les infractions relatives à l'argent liquide. Ce retour d'information est particulièrement important lorsque de l'argent liquide non déclaré est détecté.

Le retour d'information sur la qualité des déclarations de transactions suspectes, les orientations générales et le partage des typologies est important pour améliorer la qualité et la pertinence des déclarations de transactions suspectes, et les CRF devraient souscrire plus sérieusement à cette obligation.

III. COOPÉRATION ENTRE LES CELLULES DE RENSEIGNEMENT FINANCIER DANS L'UE

Les entités assujetties doivent présenter des déclarations à la cellule de renseignement financier (CRF) du pays dans lequel elles sont établies. Ce principe territorial est complété par l'obligation connexe qui incombe aux CRF de partager les informations et les déclarations avec les CRF des autres États membres, de comparer leurs données avec celles des autres CRF et d'effectuer des analyses conjointes. Pour l'exécution de ces actions, les CRF sont tenues de recourir à des canaux de communication protégés entre elles et encouragées à utiliser le FIU.net ou son successeur.

1. Échange d'informations

Conformément à l'article 53, paragraphe 1, de la directive anti-blanchiment, les CRF ont l'obligation de: i) transmettre «sans délai» les rapports qui concernent «un autre État membre à la CRF dudit État membre», ce qui est généralement le cas lorsqu'un rapport est déposé, en raison du principe territorial, à la CRF d'un État membre non concerné par ce rapport; ii) diffuser spontanément, sur décision discrétionnaire de la CRF, des informations ou des analyses pertinentes pour un autre État membre, ce qui est généralement le cas pour les rapports revêtant

une dimension transfrontière, et iii) répondre aux demandes d'informations d'une autre CRF. Le nouveau règlement relatif aux contrôles de l'argent liquide prévoit également cette obligation[24].

- *Rapports concernant un autre État membre*

S'agissant de la transmission des rapports qui concernent un autre État membre, le rapport de cartographie des CRF a mis en évidence son caractère automatique et obligatoire selon lequel «les informations doivent être transmises aux CRF étrangères compétentes sur la base de facteurs objectifs, en se fondant exclusivement sur la confirmation que les informations reçues «concernent un autre État membre». Le partage ne devrait pas être subordonné aux résultats de l'analyse de la CRF ou à d'autres évaluations concernant, par exemple, la pertinence de l'affaire, le caractère approprié des soupçons, un «jugement de proportionnalité»[25].

Toutefois, les réponses aux questionnaires font état d'un très faible nombre de déclarations transfrontières, bien que l'obligation prévue par la directive anti-blanchiment soit applicable depuis juin 2017. À l'exception d'un État membre, le volume de déclarations transfrontières transmises par les CRF à leurs homologues n'a pas sensiblement augmenté depuis juin 2017.

- *Informations pertinentes pour un autre État membre*

En ce qui concerne la diffusion spontanée d'informations pertinentes pour un autre État membre, sur la base des statistiques récentes sur l'utilisation du FIU.net, en 2018, 16 États membres ont effectué moins de 100 diffusions transfrontières[26], alors que six États membres n'utilisent toujours pas cette fonctionnalité du FIU.net[27]. Il ressort clairement des réponses aux questionnaires et des statistiques fournies par Europol que certains États membres ne se conforment pas à leur obligation de diffuser les informations transfrontières pertinentes pour les autres États membres et que plusieurs autres ne s'acquittent que partiellement de cette obligation.

Les CRF des États membres et Europol ont créé un groupe de travail en septembre 2017 dans le cadre de la plate-forme des CRF de l'Union européenne afin d'échanger des vues sur la déclaration transfrontière et la diffusion des rapports. Ce groupe de travail fournit des conseils et une expertise à la Commission sur les questions opérationnelles afin de faciliter la coopération entre les CRF nationales, de procéder à des échanges de vues sur l'utilisation des fonctionnalités et de proposer des améliorations techniques éventuelles pour le système FIU.net. Ces travaux sont à un stade avancé. Pour le moment, peu d'États membres se conforment à leur obligation juridique de transmettre ou de diffuser des rapports transfrontières. Ce groupe de travail a également été chargé de proposer un cadre permettant de déterminer les critères justifiant la nature «transfrontière» de la déclaration de transactions suspectes, dans la mesure où les CRF peuvent donner au critère de «pertinence» une interprétation très différente. En tout état de cause, le critère de «pertinence» ne devrait pas préjuger de l'analyse de fond des informations reçues de l'entité assujettie et ne devrait pas empêcher la CRF concernée de procéder à sa propre analyse. Il est indispensable, pour le bon fonctionnement du cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, de respecter l'obligation de diffuser les informations pertinentes pour d'autres États membres.

- *Demandes d'informations*

En ce qui concerne les réponses aux demandes d'informations émanant d'une autre CRF, toutes les CRF semblent s'y conformer de manière générale. Toutefois, d'après le rapport de cartographie, la fourniture en temps utile de réponses aux demandes d'information est un domaine critique de la coopération entre CRF. Il ressort ainsi que «les retards actuels dans la réception des informations [...] émanant des CRF homologues pourraient avoir des répercussions

[24] Article 9, paragraphe 2, du nouveau règlement relatif aux contrôles de l'argent liquide [règlement (UE) 2018/1672].
[25] Rapport de cartographie des CRF 2016, pp. 171 et 174.
[26] Certaines CRF ont transmis plusieurs déclarations dans le cadre d'un même envoi.
[27] Europol a présenté ces statistiques lors de la réunion de la plate-forme des CRF de l'Union européenne du 5 mars 2019.

sur l'efficacité des activités d'analyse et sur les mesures prises en vue de faire respecter la loi». Les réponses des CRF aux questionnaires montrent que la grande majorité des CRF répondent aux demandes dans le délai d'un mois recommandé par le groupe Egmont. Cinq États membres ont indiqué qu'ils répondaient aux demandes reçues dans un délai moyen d'une semaine ou moins, tandis que cinq autres États membres ont mentionné un délai moyen d'un mois. Il ressort des réponses au questionnaire que les CRF des États membres opèrent dans les mêmes délais au sein et en dehors de l'Union européenne. Il est à noter que si le délai d'un mois est conforme à la durée recommandée par le groupe Egmont, il est beaucoup plus long que le délai moyen d'échange d'informations entre autorités prévu par d'autres instruments de l'Union qui est généralement de quelques jours, et ne dépasse pas une semaine[28]. Il convient d'améliorer les délais de réponse aux demandes et de les aligner sur les normes applicables aux autres autorités de l'Union.

En outre, certaines CRF ont fait observer que les délais de réponse aux demandes variaient selon que les informations demandées étaient à la disposition de la CRF au moment de la demande ou qu'elles devaient être obtenues auprès des entités assujetties ou d'autres autorités compétentes. Le délai de réponse à ce dernier type de demandes a tendance à être plus long. À cet égard, il est important d'analyser les types d'informations auxquels les CRF ont directement accès et sur lesquels elles peuvent fournir une réponse en temps utile aux autres CRF. La directive anti-blanchiment prévoit que les CRF doivent avoir accès à toutes les données financières, administratives et d'ordre répressif dont elles ont besoin pour remplir correctement leur mission. Cependant, la mesure dans laquelle une CRF a directement accès à une source de données varie considérablement d'un État membre à l'autre. Les réponses à un deuxième questionnaire qui portait sur plus de 70 sources d'information indiquent que certaines CRF bénéficient d'un accès direct à plus de 30 sources d'information et d'autres à moins de cinq sources[29]. Il existe également de fortes divergences sur la possibilité ou non pour les CRF d'accéder, directement ou indirectement, à certaines bases de données. Il convient de noter que l'accès à ces informations est également utile pour permettre aux CRF de procéder à l'analyse des déclarations de transactions suspectes et à des analyses transfrontières.

2. Comparaison des ensembles de données

L'article 56, paragraphe 2, de la directive anti-blanchiment impose aux CRF de coopérer «dans le cadre de l'application de technologies de pointe» leur permettant «de comparer [leurs] données à celles d'autres CRF de façon anonyme, en assurant pleinement la protection des données à caractère personnel, dans le but de détecter, dans d'autres États membres, des personnes qui [les] intéressent et d'identifier leurs produits et leurs fonds». Cette disposition est censée être respectée sur le plan technique grâce à une meilleure exploitation de la technologie dite «Ma3tch», qui a été développée et ajoutée comme fonctionnalité du FIU.net en avril 2014[30]. Cette fonctionnalité de recoupement permet aux CRF de trouver des liens pertinents vers des informations détenues par d'autres CRF de façon automatisée et sur la base d'un système «hit/no hit».

Les CRF n'ont pas exploité pleinement le potentiel de cet outil. L'engagement accru des CRF a d'ailleurs été un point récurrent à l'ordre du jour de la plate-forme des CRF de l'Union européenne. Certaines améliorations ont toutefois été opérées au cours des deux dernières années, en partie grâce à l'intervention active d'Europol qui a encouragé les CRF à exploiter les avantages de cette nouvelle technologie. En décembre 2017, 18 CRF utilisaient cette

[28] La décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne (JO L 386 du 29.12.2006, p. 89) dispose que les demandes doivent recevoir une réponse dans un délai de trois jours; la directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale. (JO L 130 du 1.5.2014) prévoit un délai d'une semaine.

[29] Le 29 avril 2019, la Commission a adressé un questionnaire à toutes les CRF leur demandant si elles possédaient/géraient, disposaient d'un accès direct ou indirect à 73 sources prédéfinies d'information. 24 CRF ont répondu à ce questionnaire.

[30] Le conseil des partenaires du FIU.net (le prédécesseur du groupe consultatif FIU.net) a approuvé la proposition de projet «Ma3tch» en février 2013.

fonctionnalité, contre 15 en février 2017. De même, à la fin de 2016, les CRF avaient mis en place un total de 90 filtres, dont le nombre est passé à 126 en avril 2018. Afin de renforcer l'objectif général visant à systématiser l'utilisation de Ma3tch dans le processus de travail des CRF, un groupe de travail a été créé fin 2017[31]. Ses recommandations ont été approuvées par la plate-forme des CRF de l'UE lors de sa réunion de mars 2019. La Commission veillera à leur mise en œuvre dans la pratique.

3. Analyses conjointes

Afin de réagir efficacement aux cas de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme impliquant plusieurs juridictions, la directive anti-blanchiment prévoit que la coopération entre les CRF des États membres devrait aller au-delà du simple échange d'informations à des fins de détection et d'analyse, et devrait inclure le partage des travaux d'analyse. L'article 51 de la directive charge la plate-forme des CRF de l'Union européenne de contribuer à la mise en œuvre de l'«analyse conjointe» de cas transfrontières. Bien que les avantages de cette approche par rapport à la coopération ordinaire en matière de partage de l'information soient évidents, dans la mesure où elle peut faire apparaître une interconnexion plus large de faits qui ne seraient pas détectés dans le cadre d'un examen isolé au niveau national, la conduite effective d'une analyse conjointe est un exercice complexe et exigeant.

Seuls les quelques États membres qui ont participé à l'un des deux projets pilotes menés dans le cadre de la plate-forme des CRF de l'Union européenne en 2016 et 2018 ont pu rendre compte de leur expérience en matière d'analyse conjointe. Si le résultat opérationnel a été positif, les participants à ces projets ont dû surmonter une série d'obstacles, tels que ceux posés par les différences entre les législations nationales (pouvoirs et capacités de la CRF à accéder aux informations, sources d'information disponibles, restrictions de confidentialité pour partager les informations découlant du droit national). D'autres obstacles découlaient des méthodes de travail différentes appliquées par les CRF (par exemple, l'interprétation de la tâche d'analyse, l'importance accordée aux éléments «répressifs» ou «financiers», selon le statut et la nature de la CRF, les différents objectifs et procédures).

D'une manière générale, les CRF semblent admettre que le renforcement de ce type de coopération nécessiterait une assistance et un soutien à la coordination au niveau de l'Union européenne. Dans un document de prise de position commun que les CRF ont joint aux questionnaires en plus de leurs contributions individuelles, il est indiqué que tout futur mécanisme de coopération au niveau de l'Union européenne devrait «appuyer et soutenir les CRF qui souhaitent effectuer des analyses conjointes en établissant des procédures communes pour la réalisation de telles analyses, lesquelles pourraient être appliquées de manière uniforme dans tous les exercices futurs en y apportant les adaptations nécessaires, ainsi qu'en mettant des ressources humaines et des solutions informatiques dédiées à la disposition des CRF des États membres qui souhaitent s'engager dans ce type de travail». Les domaines de travail pertinents peuvent comprendre, entre autres, la définition de critères permettant de déterminer les types de cas transfrontières qui se prêtent à une analyse conjointe; la recherche d'un terrain d'entente pour que la fonction d'«analyse» soit exécutée de manière coordonnée et productive (une «méthodologie» de référence); la définition des étapes et des séquences nécessaires au déploiement des pouvoirs d'information et des outils d'analyse; la définition des objectifs pertinents à atteindre et des résultats à obtenir pour assurer un suivi adéquat grâce à la diffusion par les CRF à l'échelon national.

4. FIU.net

Conformément à l'article 56, paragraphe 1, de la directive anti-blanchiment, les CRF devraient recourir à des canaux de communication protégés pour les échanges entre elles et être encouragées à utiliser le FIU.net ou son successeur. Le FIU.net est le système informatique dédié

[31] Le groupe de travail «Promotion and Expansion of Ma3tch» (Promotion et développement de Ma3tch) était composé de CRF de Belgique, d'Estonie, de France, de Finlande, d'Italie, du Luxembourg, de Pologne et d'Europol.

qui fournit un canal de communication sécurisé entre les CRF des États membres. Il leur permet d'envoyer des demandes de dossiers sur une base régulière, de transmettre des rapports transfrontières et de diffuser des rapports qui concernent les CRF d'autres États membres. Les États membres devraient inciter leurs CRF à utiliser ce système comme canal de communication entre elles. Le système est hébergé et exploité par Europol depuis 2016, et les CRF participent à la gouvernance du système par l'intermédiaire d'un groupe consultatif.

Les CRF des États membres reconnaissent la valeur ajoutée du FIU.net et les avantages qu'offre son utilisation pour échanger des informations entre elles. Récemment, le système a toutefois connu des difficultés techniques récurrentes en raison d'une mise à niveau nécessaire. Au moins la moitié des CRF des États membres utilisent le FIU.net comme principal outil de communication avec les autres CRF; elles n'utilisent l'Egmont Secure Web[32] qu'en cas de défaillance ou de perturbation du système. Bien que la directive anti-blanchiment impose aux États membres d'encourager l'utilisation du FIU.net ou de son successeur pour la communication entre leurs CRF, quatre CRF ont expliqué dans leurs réponses qu'elles utilisaient l'Egmont Secure Web comme une solution équivalente à FIU.net, même pour les échanges intra-UE, en raison des difficultés techniques liées au fonctionnement du FIU.net.

IV. COOPÉRATION ENTRE LES CELLULES DE RENSEIGNEMENT FINANCIER ET LES AUTORITÉS DE SURVEILLANCE

En vertu de la directive anti-blanchiment, les cellules de renseignement financier (CRF) sont tenues de diffuser les déclarations de transactions suspectes et les résultats de leur analyse aux autorités compétentes concernées, notamment les autorités de surveillance prudentielle et de surveillance du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Les autorités de surveillance sont, quant à elles, tenues de fournir aux CRF un retour d'information sur l'utilisation faite des informations fournies et sur les résultats des inspections menées sur la base de ces informations.

Au cours de l'année écoulée, plusieurs événements largement médiatisés ont mis en lumière certains établissements de crédit européens, attirant l'attention sur certains aspects liés à la mise en œuvre du cadre de l'Union en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et plus particulièrement dans le domaine de la surveillance. D'après le rapport de la Commission sur l'évaluation des récents cas de blanchiment allégué auxquels auraient participé des établissements de crédit de l'UE, quelques autorités ont constaté que les exigences de confidentialité applicables aux autorités de surveillance prudentielle et de surveillance du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme empêchent une coopération efficace (échange d'informations) entre les CRF, les services de police et les autorités de surveillance prudentielle et de surveillance du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. En particulier, dans plusieurs cas sur lesquels se fonde le rapport, les CRF n'ont eu que peu ou pas d'interaction avec l'une des autorités de surveillance, et vice versa.

En vertu de la directive anti-blanchiment, rien ne devrait empêcher les CRF de coopérer et d'échanger des informations avec les autorités de surveillance prudentielle et de surveillance du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme; en effet, elles ont l'obligation de partager des informations avec les autorités de surveillance, le cas échéant. Toutefois, dans la plupart des cas sur lesquels se fonde le rapport sur l'évaluation des récents cas de blanchiment allégué auxquels auraient participé des établissements de crédit de l'UE, les CRF n'ont pas partagé, de façon structurelle, des informations avec les autorités de surveillance prudentielle et de surveillance du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Les CRF peuvent parfois se heurter à des obstacles juridiques nationaux qui les empêchent de partager des informations avec les autorités de surveillance, par exemple lorsque l'analyse effectuée par la CRF est considérée comme un renseignement en matière pénale qui ne peut être communiqué qu'aux autorités répressives. En revanche, les autorités de surveillance prudentielle se heurtaient, jusqu'à il y a peu, à des obstacles juridiques au niveau de l'Union en ce qui concerne l'échange

[32] L'ESW est l'outil de communication informatique développé par le groupe Egmont, grâce auquel les CRF échangent des informations au niveau international.

d'informations avec les CRF. Les modifications apportées récemment à la directive sur les exigences de fonds propres ont permis d'y remédier[33]. Ces modifications obligent également les autorités compétentes à coopérer dans une plus large mesure. En outre, les CRF reçoivent très rarement un retour d'information des autorités de surveillance sur l'utilisation faite des informations fournies et sur les résultats des inspections menées sur la base de ces informations.

Il semble également que les CRF ne soient pas consultées lorsque les autorités de surveillance prudentielle procèdent à une évaluation en bonne et due forme de la gestion des établissements de crédit conformément aux obligations prévues par la directive sur les exigences de fonds propres. Il serait particulièrement important que les CRF soient davantage associées à ce processus par les autorités de surveillance prudentielle.

V. LA COOPÉRATION DES CELLULES DE RENSEIGNEMENT FINANCIER AVEC LES PAYS TIERS

La directive anti-blanchiment n'aborde ni ne réglemente la coopération des cellules de renseignement financier (CRF) des États membres avec celles des pays tiers. Toutefois, tous les États membres qui ont répondu au questionnaire ont confirmé que leurs CRF échangeaient régulièrement des informations avec les CRF de pays tiers sur la base de la charte du groupe Egmont et/ou d'accords bilatéraux ou de protocoles d'accord.

Les États membres ont également confirmé qu'il était possible de partager des informations avec des CRF de pays tiers qui ne font pas partie du réseau de coopération Egmont, sous certaines conditions juridiques fixées par la législation nationale, notamment en ce qui concerne l'acceptation par la CRF du pays tiers de partager des informations sur une base réciproque, ainsi que des conditions garantissant le traitement en toute sécurité des informations partagées et leur confidentialité.

En général, la portée des protocoles d'accord conclus entre les CRF varie en fonction de leur portée géographique. Une CRF a déclaré avoir conclu plus d'une centaine d'accords de ce type, tandis que deux CRF n'ont mentionné que quatre protocoles d'accord.

En l'absence de réglementation au niveau de l'Union à cet égard, le présent rapport évalue si les États membres demeurent compétents pour réglementer les échanges d'informations des CRF avec les pays tiers et, le cas échéant, si ces échanges sont conformes au cadre européen de protection des données.

La coopération des CRF avec les pays tiers aux fins de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme relève de la compétence externe exclusive de l'Union européenne, étant donné que les CRF sont rigoureusement soumises à la directive anti-blanchiment. Il existe donc une incompatibilité entre la nature de la compétence externe de l'Union européenne et la pratique des États membres consistant à engager des négociations et à conclure des accords internationaux ou des protocoles d'accord avec des CRF de pays tiers. Dans ce contexte, les CRF des États membres agissent de leur propre initiative et sans aucune participation des institutions de l'Union. Elles sont tenues par des obligations internationales en raison de leur participation au groupe Egmont et de l'adhésion de leurs États membres respectifs au groupe d'action financière ou à Moneyval. Les accords internationaux ou les protocoles d'accord conclus avec les CRF de pays tiers ne pourraient être compatibles avec la compétence exclusive de l'Union sur toutes les questions liées à la directive anti-blanchiment que s'ils étaient limités aux questions opérationnelles, ce qui ne semble pas toujours être le cas.

[33] Directive 2006/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice (JO L 177 du 30.6.2006, p. 1) et directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE (JO L 176 du 27.6.2013, p. 338).

Lorsque les CRF des États membres échangent des informations avec des pays tiers, elles doivent se conformer aux exigences pertinentes du régime européen applicable en matière de protection des données, qui, dans le cas de la coopération entre CRF, sont déterminées par le règlement général sur la protection des données[34]. Malgré cette obligation claire, la plupart des CRF appliquent la directive sur la protection des données par la police [directive (UE) 2016/680] au lieu du règlement général sur la protection des données, ou appliquent les deux. Bien que cette question soit applicable à tous les aspects des travaux des CRF, elle est particulièrement pertinente en ce qui concerne la coopération avec les pays tiers, où les exigences et les conditions des échanges sont différentes en vertu de la directive sur la protection des données par la police.

Il ressort des réponses au questionnaire que les États membres ont une connaissance générale de cette obligation dans le cadre de la coopération avec les CRF de pays tiers, mais il existe une certaine confusion quant aux modalités selon lesquelles les exigences en matière de protection des données sont respectées. La grande majorité des États membres ont répondu que les normes pertinentes de l'Union en matière de protection des données sont respectées de par leur adhésion aux points pertinents des principes du groupe Egmont ou par l'inclusion de telles dispositions dans les protocoles d'accord concernés. Toutefois, ces dispositions ne réglementent que les questions de confidentialité et de sécurité des données traitées ou contiennent des restrictions quant à leur utilisation. Elles ne garantissent toutefois pas la mise en place de garanties appropriées en ce qui concerne le caractère opposable des droits des personnes concernées ou les recours disponibles[35].

Le chapitre V du règlement général sur la protection des données énonce les règles applicables au transfert de données à caractère personnel vers des pays tiers. En l'absence de décisions d'adéquation, les transferts peuvent être autorisés s'il existe des garanties appropriées ou s'ils font l'objet de dérogations. À cet égard, seuls quatre États membres sur les 24 qui ont répondu au questionnaire ont signalé l'existence de dispositions dans leur législation nationale qui exigent des garanties de leurs homologues de pays tiers quant au niveau adéquat de protection des données dans leur juridiction, et aucun État membre ne prétend utiliser les dérogations du règlement général sur la protection des données pour justifier des transferts d'informations vers des pays tiers[36]. Aucun des autres États membres n'a fourni d'explication sur la manière dont leurs transferts d'informations vers des pays tiers sont réglementés ou justifiés. Il incombe aux États membres de veiller à ce que les transferts d'informations aux CRF de pays tiers soient licites et conformes au cadre européen de protection des données, en recourant à l'une des possibilités offertes par le règlement général sur la protection des données.

Dans le même temps, il convient de garder à l'esprit qu'une coopération et un échange d'informations harmonieux avec les CRF des pays tiers constituent une obligation internationale pour les États membres. Les États membres s'y sont engagés lorsqu'ils ont accepté d'être liés par les normes et principes internationaux communs du groupe d'action financière et du groupe Egmont, deux acteurs clés dans la lutte mondiale contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ces engagements internationaux des États membres à respecter les normes internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sont conformes à l'intérêt de l'Union et à sa politique en la matière, puisque l'un des objectifs de la directive anti-blanchiment est de transposer ces normes mondiales en droit de l'Union. L'intérêt du partage d'informations avec les CRF de pays tiers est également important sur le plan de la réponse mondiale à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

[34] L'article 41, paragraphe 1, de la directive anti-blanchiment dispose que «[l]e traitement des données à caractère personnel en vertu de la présente directive est soumis à la directive 95/46/CE». La directive de 1995 sur la protection des données ayant été remplacée par le règlement général sur la protection des données, ce dernier devrait s'appliquer.

[35] Comme l'exige l'article 46 du règlement général sur la protection des données:

[36] Il convient de noter que les dérogations devraient être utilisées au cas par cas et non pour procéder à des transferts structurels et systématiques de données vers des pays tiers.

Il importe donc de veiller à ce que l'échange d'informations avec les CRF de pays tiers soit pleinement compatible avec la compétence exclusive de l'Union pour toutes les questions régies par la directive anti-blanchiment et le cadre européen de protection des données.

VI. CONCLUSION

1. Constatations relatives aux actions des cellules de renseignement financier

Le cadre de l'Union européenne – et international – en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme repose sur la déclaration de transactions suspectes par le secteur privé, leur analyse par les cellules de renseignement financier (CRF) et la coopération entre ces dernières et les autorités compétentes. Il est absolument indispensable que le secteur privé s'acquitte de son obligation légale de signaler les transactions suspectes et qu'il reçoive l'appui et l'assistance des autorités compétentes à cet égard. Il est également essentiel que les CRF soient en mesure d'accomplir leurs tâches et que, compte tenu de la nature transfrontière de nombreuses transactions, elles coopèrent entre elles et avec les autorités compétentes, notamment les services répressifs, les autorités douanières et fiscales et l'Office de lutte antifraude, d'une manière à la fois plus constructive et plus efficace. La coopération des CRF des États membres avec les CRF de pays tiers est également importante pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme au niveau mondial et pour se conformer aux normes internationales en la matière.

Depuis le rapport de cartographie, les États membres ont résolu certaines difficultés par la transposition et la mise en œuvre de la quatrième directive anti-blanchiment et par certaines mesures opérationnelles prises par les CRF. Le présent rapport met l'accent sur les derniers obstacles qui entravent encore la coopération.

L'analyse des réponses aux questionnaires et les dialogues avec les représentants du secteur privé et les États membres ont révélé que la déclaration par le secteur privé est entravée par l'absence de modèle commun pour la déclaration des transactions suspectes et par le caractère facultatif du dépôt électronique de ces déclarations. Il est impératif que les CRF fournissent régulièrement au secteur privé des retours d'information sur la qualité de leurs rapports et qu'un dialogue structurel s'instaure entre elles afin de partager leurs typologies, leurs tendances et leurs orientations générales, en vue de renforcer la capacité du secteur privé à identifier correctement les soupçons et à produire les rapports les plus pertinents. Pour faire face aux menaces communes à tous les États membres, les CRF doivent définir une approche commune. Cette mesure renforcerait le travail des CRF en matière de transparence des informations sur les bénéficiaires effectifs et de transparence générale, d'évaluation des risques, de coopération avec les services répressifs et de relations avec les grands groupes financiers internationaux.

En outre, il arrive parfois que les CRF ne disposent pas des outils informatiques adéquats pour importer et exporter efficacement les informations vers et depuis FIU.net, ce qui leur permettrait d'analyser efficacement les déclarations de transactions suspectes reçues. Par ailleurs, elles disposent d'un accès inégal aux bases de données nationales, ce qui les empêche d'effectuer l'analyse de la manière la plus exhaustive et la plus utile possible. Toutefois, un certain nombre de CRF ont commencé à mettre au point des outils informatiques qui améliorent l'efficacité de leur analyse nationale et permettent une analyse conjointe des cas transfrontières. Des outils communs fondés sur l'intelligence artificielle (par exemple pour l'analyse conjointe ou l'identification des tendances) et l'apprentissage machine (par exemple pour le retour d'information au secteur privé et l'élaboration de typologies) pourraient être développés au niveau central et mis à la disposition des CRF des États membres dans le cadre d'un mécanisme de coopération et de soutien.

Le principe territorial selon lequel les entités assujetties sont tenues de rendre compte à la CRF du pays dans lequel elles sont établies impose aux CRF de coopérer entre elles de la manière la plus large possible. Toutefois, l'analyse des réponses aux questionnaires montre que la plupart des CRF n'ont pas partagé les déclarations et les informations aussi souvent qu'elles l'auraient dû, et certaines pas du tout. Les problèmes techniques récurrents liés au fonctionnement du

FIU.net semblent avoir joué un rôle déterminant dans ces difficultés. Le partage des informations par les CRF en devient alors plus lourd. Dans le même temps, Europol s'emploie à assurer la maintenance du FIU.net et a élaboré une proposition relative à un nouveau système qui succédera au FIU.net. Ces travaux sont suspendus en attendant l'examen des questions soulevées par les CRF, notamment en ce qui concerne le respect de la protection des données. Ces questions doivent être abordées de toute urgence afin de permettre la poursuite du redéploiement.

Lorsque les CRF échangent des informations sur la base de demandes qui leur sont adressées, le délai de réponse varie considérablement et, bien qu'il soit conforme aux normes internationales, il ne satisfait pas aux normes de l'Union européenne en matière d'échange d'informations entre autorités de l'Union. La diffusion d'informations pertinentes aux autorités de surveillance prudentielle et de surveillance du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme semble également peu optimale, en raison d'obstacles à la coopération existant dans les législations nationales de certains États membres et de pratiques opérationnelles qui sont axées sur la coopération avec les autorités répressives. Les récentes modifications apportées à la directive sur les exigences de fonds propres contribueront à résoudre ce dernier problème.

Les différences de statut, de pouvoirs et d'organisation des CRF des États membres continuent de nuire à leur capacité à accéder aux informations financières, administratives et répressives pertinentes et à les partager (en particulier celles détenues par les entités assujetties et/ou les autorités répressives). Cette vulnérabilité, telle que recensée dans le rapport de la Commission sur l'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme pesant sur le marché intérieur et liés aux activités transfrontières, demeure[37].

La plate-forme des CRF de l'Union européenne a joué un rôle de premier plan dans la mise en évidence des problèmes susmentionnés. Elle a déployé de nombreux efforts au cours des dernières années pour résoudre la plupart des problèmes recensés, d'une manière significative sur le plan opérationnel. Elle se heurte toutefois à des limites juridiques dans la production de modèles, de lignes directrices et de normes juridiquement contraignants, des compétences qui seraient nécessaires pour surmonter les difficultés mises en lumière.

Certains aspects de la coopération entre les CRF des États membres en matière d'échange d'informations sont régis par la directive (UE) 2019/1153 sur l'accès aux informations financières et d'une autre nature, adoptée le 20 juin 2019. Toutefois, la directive ne contient pas de règles relatives à des délais précis et à des canaux informatiques pour l'échange d'informations entre les CRF d'États membres différents. En outre, le champ d'application des dispositions pertinentes s'est limité aux cas de terrorisme et de criminalité organisée associés au terrorisme.

L'absence de réglementation des échanges d'informations entre les CRF des États membres et les CRF de pays tiers a donné lieu à une approche non harmonisée de ces échanges, et des questions se posent quant à leur conformité avec le cadre de l'Union relatif à la protection des données. Il convient de garantir la compatibilité totale entre l'échange d'informations avec les CRF de pays tiers et la compétence exclusive de l'Union sur toutes les questions liées à la directive anti-blanchiment et au cadre européen de protection des données, soit par une réglementation au niveau de l'Union sur la question, soit en utilisant les possibilités offertes par le règlement général sur la protection des données.

2. Problèmes structurels non résolus

Afin de remédier aux lacunes constatées, la Commission continuera à étudier d'éventuelles mesures supplémentaires et à évaluer des options différentes ou complémentaires du système existant. Un grand nombre des lacunes recensées subsisteront probablement jusqu'à ce que les

[37] Voir le chapitre sur les vulnérabilités horizontales dans le document de travail des services de la Commission [SWD(2017) 241 final] accompagnant le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation des risques de blanchiment de capitaux/financement du terrorisme pesant sur le marché intérieur et liés aux activités transfrontières [COM(2017) 340 final], du 26 juin 2017.

tâches et les obligations de coopération transfrontière des CRF soient plus clairement définies dans le cadre juridique de l'Union en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. En outre, la présente évaluation fait apparaître la nécessité de renforcer le mécanisme **de coordination et de soutien de la coopération et de l'analyse transfrontières**. Ce mécanisme pourrait, au minimum, inclure les compétences nécessaires pour adopter des normes, modèles et lignes directrices juridiquement contraignants dans les domaines d'action des CRF. Il pourrait également englober certains aspects de la déclaration centralisée et un renforcement plus centralisé des capacités reposant sur de nouveaux outils informatiques (fondés sur l'intelligence artificielle et les technologies d'apprentissage machine) dans le but d'améliorer et de faciliter les analyses conjointes.