COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 27.10.2022
COM(2022) 554 final

# RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

## sur l'évaluation des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme pesant sur le marché intérieur et liés aux activités transfrontières

{SWD(2022) 344 final}

## 1. INTRODUCTION

Le Groupe d'action financière (GAFI)[1] recommande que les pays procèdent à des évaluations des risques dans chaque secteur soumis à des exigences en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT). Ils devraient détecter, évaluer et comprendre les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et prendre des mesures de prévention proportionnées.

Reconnaissant l'importance d'une approche supranationale de la détection des risques, la directive (UE) 2015/849[2] (quatrième directive anti-blanchiment), telle que modifiée par la directive (UE) 2018/843[3] (cinquième directive anti-blanchiment), ci-après la «directive antiblanchiment», charge la Commission de réaliser une évaluation des risques spécifiques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme pesant sur le marché intérieur et liés à des activités transfrontières.

La Commission a publié sa première évaluation supranationale des risques en 2017[4] et la deuxième en 2019[5]. L'évaluation supranationale des risques publiée par la Commission en 2022 se compose de deux documents, le présent rapport et un document de travail détaillé des services de la Commission, qui, lus conjointement, recensent de manière exhaustive les risques existants dans tous les domaines pertinents et formulent les recommandations nécessaires afin de lutter contre ces risques.

L'article 6, paragraphe 1, de la directive anti-blanchiment impose à la Commission de mettre à jour son rapport tous les deux ans (ou plus souvent, si nécessaire). La version actuelle, légèrement retardée par les effets de la pandémie de COVID-19, réexamine tous les secteurs couverts par les précédentes évaluations et, lorsque les circonstances sont restées inchangées, actualise et affine les informations figurant dans le rapport de 2019. Pour les secteurs ou produits où des changements pertinents ont été détectés, l'évaluation a également conduit à un recalcul des niveaux de risque impliqués (par exemple, pour les crypto-actifs et les paris en ligne, deux secteurs pour lesquels le risque est aujourd'hui plus élevé)[6].

Comme pour les précédents rapports, cette troisième édition analyse les risques de BC/FT existants et propose une action globale pour y faire face. Elle évalue également la mesure dans laquelle les recommandations de mesures d'atténuation formulées par la Commission dans le rapport de 2019 ont été mises en œuvre, ainsi que les risques qui subsistent. Elle bénéficie également des travaux et du processus de consultation des

---

[1] GAFI, Lignes directrices sur l'évaluation nationale des risques: https://www.fatf-gafi.org/fr/documents/alaune/lignesdirectricessurlevaluationnationaledesrisques.html

[2] 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 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (*JO L 141 du 5.6.2015, p. 73*).

[3] Directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (*JO L 156 du 19.6.2018, p. 43*).

[4] COM(2017) 340 final.

[5] COM(2019) 370 final.

[6] Procédure décrite dans le chapitre «Méthodologie» de l'annexe 2 du document de travail des services de la Commission accompagnant le présent rapport, SWD(2022)344.

parties prenantes qui ont conduit à l'adoption du plan d'action de la Commission de 2020[7] et du train de mesures législatives LBC-FT publié en 2021[8].

Le train de mesures législatives de 2021 s'inscrit dans le cadre de l'engagement pris par la Commission de protéger les citoyens et le système financier de l'Union contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Son objectif est de permettre de mieux détecter les transactions et activités suspectes et de combler les failles dont profitent les criminels pour blanchir le produit d'activités illicites ou financer des activités terroristes par l'intermédiaire du système financier. Il est considéré comme la **pierre angulaire des mesures d'atténuation** proposées et comme le moyen de traiter les problèmes qui ont été définis comme étant de **nature structurelle** et comme étant impossibles à résoudre uniquement sur la base des précédentes révisions des règles de l'UE en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Le présent rapport accorde également la priorité aux risques et se concentre sur les facteurs géographiques, lorsque cela est possible et pertinent[9], en examinant les recommandations formulées dans le rapport spécial nº 13/2021 de la Cour des comptes européenne[10].

Lors de la préparation du présent rapport, la Commission a mené une vaste consultation en y impliquant le plus de parties prenantes concernées possible[11]. Dans le cadre de cette consultation, elle a abordé différents secteurs en nouant un dialogue bilatéral et sectoriel avec des organisations représentatives au niveau de l'UE, des experts désignés au niveau national et des représentants du monde universitaire. Il a été dûment tenu compte des évaluations nationales des risques (ANR) réalisées par les États membres ainsi que des plus récentes publications consacrées spécialement à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. La Commission a également consulté d'autres agences de l'UE et autorités nationales, telles qu'Europol, l'Autorité bancaire européenne (ABE) et les cellules de renseignement financier (CRF), par le biais de la plateforme des CRF de l'UE[12]. Ces consultations ont eu lieu entre 2020 et 2022.

### 1.1. L'incidence de la pandémie de COVID-19

La crise de la COVID-19 a engendré des défis mondiaux sans précédent ainsi que des perturbations économiques. Depuis que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a déclaré, en mars 2020, que la flambée de COVID-19 constituait une pandémie mondiale, les gouvernements du monde entier ont mis en place différentes mesures afin de faire face à cette pandémie. Ces mesures comprennent des fonds de relance, des initiatives

[7] Communication de la Commission sur un plan d'action pour une politique globale de l'Union en matière de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (2020/C 164/06)(*JO C 164 du 13.5.2020, p. 21*).

[8] COM(2021) 423 final:https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-countering-financing-terrorism_en

[9] Par exemple, dans les évaluations des programmes d'investissement dans les zones franches et la citoyenneté et les programmes de résidence par investissement.

[10] Cour des comptes, rapport spécial nº 13/2021, «L'UE et la lutte contre le blanchiment de capitaux dans le secteur bancaire: des efforts fragmentés et une mise en œuvre insuffisante», 28.6.2021: https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=58815
Le chapitre «Méthodologie» de l'annexe 2 du document de travail des services de la Commission accompagnant le présent rapport aborde en détail ce rapport spécial.

[11] Les parties prenantes sont énumérées au point 8 de la section «Bibliographie», à l'annexe 5 du document de travail des services de la Commission accompagnant le présent rapport.

[12] Le réseau des cellules de renseignement financier.

d'aide sociale et d'allègement fiscal, mais aussi différentes formes de mesures de confinement, telles que des couvre-feux, la fermeture des écoles, des commerces et des hôtels et restaurants, la fermeture des frontières et des restrictions de voyage. Les bouleversements sans précédent des comportements des citoyens, l'incertitude et la peur ambiantes et les restrictions gouvernementales ont entraîné des modifications des comportements criminels. Les criminels ont également profité des programmes d'aide publique.

Les nouvelles circonstances ont accru le risque de blanchiment de capitaux dans de nombreux secteurs économiques et dans de nombreuses activités commerciales. On peut citer notamment les risques suivants:

- détournement et fraude aux fonds octroyés à titre de mesures financières visant à protéger les économies nationales des conséquences de la pandémie, ou aux autres fonds publics octroyés dans le contexte de la pandémie;
- rachat d'entreprises subissant des difficultés financières par des acteurs mal intentionnés et des organisations criminelles;
- possibilités accrues pour les groupes criminels de tirer des revenus de la vente de dispositifs médicaux non autorisés et de produits pharmaceutiques et vaccins illégaux, y compris aux gouvernements;
- cybercrimes commis en profitant du volume accru d'achats en ligne, y compris en utilisant des identités frauduleuses; et
- corruption de fonctionnaires lors de l'adoption de mesures urgentes, par exemple la commande de fournitures médicales spécifiques ou la simplification des règles de passation de marchés décidée dans ce contexte[13].

Les autorités publiques appartenant au système de lutte contre le blanchiment de capitaux, par exemple les autorités de surveillance, les CRF et les autorités répressives, ont dû s'adapter à de nouvelles modalités pour exercer leurs activités, limitant leur mobilité et leurs interactions personnelles. Ces modalités ont inclus une limitation ou une interruption des contrôles sur place, des entretiens et des missions des autorités répressives dans d'autres pays afin d'évaluer les opérations transfrontières. La capacité des autorités à exercer efficacement leurs fonctions dans certains domaines a ainsi pu être réduite. De nouveaux outils et de nouvelles pratiques d'enquête ont été introduits, par exemple des entretiens et des interrogatoires en ligne, ce qui a limité l'incidence des mesures gouvernementales sur la capacité de surveillance et d'enquête des autorités compétentes.

Plus de deux ans après la déclaration de la pandémie, ces phénomènes sont toujours observés, bien que leur incidence soit désormais davantage limitée grâce à une meilleure connaissance de ces menaces criminelles, tandis que les citoyens ont en grande partie repris leurs comportements d'avant la crise. Les criminels adapteront néanmoins toujours leurs modes opératoires. Entre-temps, les structures criminelles actives dans l'UE

[13] Comme décrit dans le
- document du GAFI intitulé «Blanchiment de capitaux et financement du terrorisme liés au COVID-19 – Risques et réponses politiques»:

http://www.fatf-gafi.org/fr/publications/methodesettendances/documents/covid-19-lbc-ft.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)

https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Update-COVID-19-Related-Money-Laundering-and-Terrorist-Financing-Risks.pdf
- EUROPOL, «Pandemic profiteering: how criminals exploit the COVID-19 crisis »:

https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/pandemic_profiteering-how_criminals_exploit_the_covid-19_crisis.pdf

peuvent toujours bénéficier des modifications amenées par la pandémie et accroître leurs capacités.

### 1.2. La guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine

Depuis mars 2014, l'UE a progressivement imposé des mesures de restriction (sanctions) à l'encontre de la Russie, initialement en réponse à l'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol et à la déstabilisation délibérée de l'Ukraine. Le 23 février 2022, l'UE a élargi les sanctions en réaction à la reconnaissance des zones des oblasts ukrainiens de Donetsk et de Louhansk non contrôlées par le gouvernement et à l'ordre donné aux forces armées russes d'entrer dans ces zones. Depuis le 24 février 2022, en réponse à l'agression militaire de l'Ukraine par la Russie, l'UE a considérablement étendu ces sanctions[14]. Elle a ajouté un nombre important de personnes et d'entités à la liste des sanctions et a adopté des mesures sans précédent dans le but d'affaiblir significativement la base économique de la Russie, à la priver de technologies et de marchés critiques et à réduire considérablement sa capacité à faire la guerre.

Parallèlement, le régime de sanctions de l'UE contre la Biélorussie[15] a été élargi en réponse à l'implication de ce pays dans l'agression de l'Ukraine par la Russie et en supplément des sanctions déjà en vigueur. Ce régime de sanctions se compose d'un éventail de mesures financières, économiques et commerciales[16].

Aux fins de la mise en œuvre efficace des mesures de gel des actifs prises par l'UE contre des personnes et des entités en lien avec l'agression russe, la Commission a créé la task-force «Freeze and Seize» (gel et saisie). Le but de cette task-force est de coordonner les actions entreprises par les organismes de l'Union et les autorités nationales et de régler les éventuels problèmes survenant dans l'application des sanctions de l'UE. La task-force obtient d'ores et déjà des résultats significatifs: les États membres ont gelé des avoirs d'une valeur de près de 10 milliards d'EUR, ce qui fait 32 milliards d'EUR si l'on y ajoute les fonds de la Banque centrale russe. L'incidence globale des sanctions se fait déjà ressentir dans l'économie russe[17]. La task-force vise également à faciliter les échanges entre les autorités répressives en ce qui concerne les enquêtes et les mesures de confiscation adoptées en raison de crimes potentiels en lien avec les personnes visées par des sanctions (y compris au sujet du contournement de ces sanctions). La task-force étudie également les possibilités d'utiliser les avoirs confisqués au bénéfice du peuple ukrainien.

Dans sa recommandation du 28 mars 2022[18] sur des mesures immédiates dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie en ce qui concerne les programmes de citoyenneté par investissement et les programmes de résidence par investissement, la Commission exhorte les États membres à réexaminer les naturalisations et titres de séjour

---

[14] Texte consolidé: règlement (UE) nº 833/2014 du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0833-20220722

[15] Règlement (UE) 2022/398 du Conseil du 9 mars 2022 modifiant le règlement (CE) nº 765/2006 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Biélorussie et de l'implication de la Biélorussie dans l'agression russe contre l'Ukraine (*JO L 82 du 9.3.2022, p. 1*).
Décision (PESC) 2022/399 du Conseil du 9 mars 2022 modifiant la décision 2012/642/PESC concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Biélorussie et de l'implication de la Biélorussie dans l'agression russe contre l'Ukraine(*JO L 82 du 9.3.2022, p. 9*).

[16] https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en

[17] https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-09-05/russia-risks-bigger-longer-sanctions-hit-internal-report-warns

[18] C(2022) 2028 final.

accordés à des ressortissants russes et biélorusses dans le cadre de tels programmes, afin de s'assurer que ceux-ci ne figurent pas sur la liste de sanctions de l'UE relative à la guerre en Ukraine. La Commission a également recommandé de suspendre la délivrance de titres de séjour dans le cadre de programmes de résidence par investissement à tous les ressortissants russes et biélorusses.

Selon une étude récemment réalisée au moyen de l'outil DATACROS financé par le volet «police» du Fonds pour la sécurité intérieure[19], l'Europe compte près de 31 000 sociétés ayant des bénéficiaires effectifs russes[20] (essentiellement dans les secteurs de l'immobilier, de la construction, de l'hôtellerie ainsi que dans le secteur financier et de l'énergie). 1 400 d'entre elles ont des parts (jusqu'à 5 %) détenues par 33 personnes visées par les récentes sanctions, que l'on appelle des «oligarques». Certains oligarques peuvent dissimuler leur détention ou leur contrôle de sociétés en utilisant des sociétés intermédiaires enregistrées dans des pays tiers à l'UE[21] ou des actionnaires prête-noms locaux.

De fait, plusieurs de ces sociétés affichaient déjà des indicateurs de risque élevés avant l'adoption des sanctions: présence dans la base de données Offshore Leaks[22], complexité d'entreprise injustifiée, utilisation de constructions juridiques opaques ou connexions avec des juridictions à risque élevé. Autrement dit, les autorités de surveillance compétentes auraient pu (et dû) avoir des soupçons au sujet de ces sociétés avant les récents événements.

Dans ce contexte, l'objectif du cadre européen de LBC/FT, à savoir protéger l'intégrité du système financier de l'UE, contribue à la protection de la liberté, de la justice et de la sécurité dans l'ensemble de l'Europe. La mise en œuvre adéquate des mesures restrictives de gel des avoirs adoptées par l'UE[23] nécessite également l'application effective des règles relatives aux bénéficiaires effectifs (à savoir la transparence des registres de commerce et des domaines d'entreprises), le développement plus poussé des interconnexions entre les différents registres (registres des bénéficiaires effectifs, registres de commerce/d'entreprises, registres fonciers), la fluidification de la coopération et des échanges d'informations entre les agences ainsi que la détection et la surveillance adéquates des avoirs dissimulés aux autorités fiscales[24]. Les sociétés-écrans pouvant être créées de manière relativement facile, elles continuent d'être utilisées pour

[19] Cette analyse fait partie de TOM – The Ownership Monitor, une initiative commune de Transcrime et de son entreprise dérivée Crime&tech: https://www.transcrime.it/en/stories/tom-the-ownership-monitor/

[20] Le critère retenu pour l'étude TOM consistait à déterminer si les individus concernés «contrôlent au moins 5 % du capital social, directement ou indirectement».

[21] Les principaux pays tiers à l'UE utilisés pour l'enregistrement de sociétés sont les Îles Vierges britanniques et les Îles Caïmans; toutefois, celles-ci ne représentent qu'environ 2 % de l'ensemble des liens intermédiaires: «Inside the matrioska: the firms controlled by sanctioned "oligarchs" across European regions and sectors», Transcrime, mars 2022.

[22] Cette base de données contient des informations sur plus de 810 000 entités extraterritoriales impliquées dans les enquêtes Pandora Papers, Paradise Papers, Bahamas Leaks, Panama Papers et Offshore Leaks. Les informations qui y figurent concernent des personnes et des sociétés dans plus de 200 pays et territoires: https://offshoreleaks.icij.org/

[23] Règlement (UE) nº 269/2014 du Conseil du 17 mars 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine (*JO L 78 du 17.3.2014, p. 6*).

[24] Il convient, à cet égard, de faire référence à la proposition de directive du Conseil établissant des règles pour empêcher l'utilisation abusive d'entités écrans à des fins fiscales et modifiant la directive 2011/16/UE (COM/2021/565 final).
En outre, la Commission et les autorités fiscales des États membres ont créé un sous-groupe au sein de la task-force «Freeze and Seize» afin d'intensifier leurs efforts contre les particuliers et les sociétés russes et biélorusses sanctionnés, ainsi que leurs associés:
https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/state-tax-authorities-step-tax-enforcement-efforts-support-freeze-and-seize-task-force-2022-06-08_en

faire circuler des centaines de millions d'euros au moyen de transactions opaques[25]. En utilisant de telles sociétés, les criminels peuvent dissimuler l'origine et la destination des fonds, en plus de cacher le bénéficiaire réel de l'opération. Ces fonds peuvent être utilisés à de simples fins de gain personnel ainsi que pour déstabiliser des pays entiers. Par conséquent, faire la lumière sur les flux d'argent sale contribue non seulement à défendre la démocratie et la sécurité des citoyens de l'UE, mais aussi à lutter contre l'influence des autocraties.

Les discussions organisées dans le cadre de la task-force «Freeze and Seize» ont mis en lumière la difficulté à détecter les avoirs contrôlés par des oligarques en tant que bénéficiaires effectifs, ces avoirs étant souvent dissimulés par des montages juridiques complexes faisant intervenir plusieurs pays ou territoires. Cela constitue un problème majeur pour l'application des sanctions ainsi que pour les enquêtes des services répressifs. Il est donc de la plus haute importance de faire en sorte que les négociations relatives au train de mesures contre le blanchiment de capitaux progressent rapidement, afin que les autorités compétentes disposent d'informations sur les bénéficiaires effectifs. En outre, compte tenu de l'importance que revêtent les registres pour la mise en œuvre effective de sanctions financières ciblées, il importe que les États membres anticipent, dans la mesure du possible, l'adoption des mesures proposées afin que les registres des bénéficiaires effectifs soient suffisamment alimentés.

## 2. CONCLUSIONS DE L'EVALUATION SUPRANATIONALE DES RISQUES

Dans cette troisième édition de l'évaluation supranationale des risques, la Commission analyse les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme que 43 produits et services, regroupés en huit catégories, sont susceptibles de représenter pour le marché intérieur de l'UE. Ces produits et services sont ceux énumérés par la directive anti-blanchiment[26], ainsi que plusieurs autres pertinents pour l'évaluation des risques au regard de leur risque intrinsèque perçu[27].

Ces 43 produits et activités avaient déjà été évalués dans la deuxième édition de l'évaluation supranationale des risques (2019)[28], qui constituait elle-même une version modernisée et actualisée du premier rapport de la Commission (2017)[29]. Ils sont regroupés comme suit:

(1) produits et services liés aux espèces (convoyeurs de fonds, activités nécessitant beaucoup d'espèces, billets de banque de haute valeur, paiements en espèces et distributeurs automatiques de billets détenus par des entités privées);

[25] Les efforts visant à lutter contre l'utilisation de sociétés-écrans sont actuellement intensifiés grâce aux règles établies dans la proposition soumise par la Commission de directive du Conseil établissant des règles pour empêcher l'utilisation abusive d'entités écrans à des fins fiscales (COM/2021/565 final).

[26] Les établissements de crédit et les établissements financiers, les prestataires de services de transmission de fonds, les bureaux de change, les négociants de biens et d'actifs de grande valeur, les agents immobiliers, les prestataires de services aux sociétés ou aux fiducies/trusts, les commissaires aux comptes, les experts-comptables externes et les conseillers fiscaux, les notaires et autres membres de professions juridiques indépendantes, et les prestataires de services de jeux d'argent et de hasard.

[27] Ces autres produits et services sont généralement couverts par les évaluations nationales des risques réalisées dans le monde entier. Ils comprennent la catégorie des produits liés aux espèces, ainsi que les monnaies virtuelles, le financement participatif et les organisations sans but lucratif. Comme dans la précédente évaluation supranationale des risques (2019), certains moyens informels, comme l'hawala et les moyens utilisés par d'autres prestataires de services informels de transfert de fonds, le football professionnel, les ports francs, et les programmes de citoyenneté et de résidence par investissement ont également été évalués.

[28] COM(2019) 370 final.

[29] COM(2017) 340 final.

(2) secteur financier [dépôts sur comptes, secteur des placements de particuliers et d'institutions, services bancaires aux entreprises, services bancaires aux particuliers, financement participatif, bureaux de change, monnaie électronique, transferts de fonds, transferts illégaux de fonds, services de paiement, monnaies virtuelles et autres actifs virtuels, prêts aux entreprises, crédits à la consommation et autres prêts de faible montant, crédits hypothécaires et crédits garantis par des actifs de grande valeur, assurances (vie et non-vie) et services de location de coffres];
(3) produits et services non financiers (montages juridiques, biens de grande valeur, actifs de grande valeur, convoyeurs de pierres et métaux précieux, immobilier, services fournis par des comptables et services juridiques);
(4) secteur des jeux d'argent et de hasard;
(5) organismes à but non lucratif;
(6) sports professionnels (football professionnel);
(7) zones franches;
(8) programmes de citoyenneté et de résidence par investissement.

Ces produits et activités ont été réexaminés à la lumière du cadre européen de LBC/FT révisé et, le cas échéant, des effets de la pandémie de COVID-19 et des sanctions adoptées à l'encontre de la Russie et de la Biélorussie. Lorsque les circonstances sont demeurées inchangées, les descriptions et les évaluations des produits et services analysés dans le rapport de 2019 n'ont pas été fondamentalement modifiées.

La présente évaluation met donc à jour les informations du rapport de 2019, en affinant et rationalisant plusieurs domaines (tels que ceux des monnaies et actifs virtuels et l'analyse du secteur financier et des produits non financiers), et actualise les chiffres et les sources d'information.

## 2.1. Principaux risques dans les secteurs concernés par l'évaluation supranationale des risques

### *2.1.1. Liquidités et avoirs assimilés*

Bien que le nombre d'opérations de détail en espèces ait diminué, la demande de billets de banque en euros semble avoir augmenté, une tendance désignée par le terme de «paradoxe des billets de banque», qui montre que les espèces restent une réserve de valeur populaire, même à la suite de la pandémie de COVID-19[30]. Malgré le visage changeant de la criminalité, l'économie criminelle reste très fortement basée sur les espèces, ce qui expose l'UE à d'importants risques en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, en raison de l'anonymat et de la liberté relative de mouvement associés aux espèces et aux avoirs assimilés. Les criminels cherchent à transférer leurs produits en espèces vers des endroits où ils pourront plus facilement les utiliser ou les introduire dans le système financier: généralement, il s'agit de lieux où les espèces sont le moyen de paiement le plus largement utilisé, ou dont le système financier est mal surveillé. Les espèces peuvent également être converties en avoirs anonymes, tels que des cartes prépayées, qui ne font pas actuellement l'objet de contrôles aux

[30] «The paradox of banknotes: understanding the demand for cash beyond transactional use», Bulletin économique de la BCE, numéro 2/2021. Voir également «Cash still king in times of COVID-19», discours d'ouverture prononcé par Fabio Panetta, membre du directoire de la BCE, lors de la 5e conférence internationale sur les espèces de la Banque fédérale d'Allemagne – «Cash in times of turmoil»: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp210615~05b32c4e55.en.html

frontières[31]. Le taux de signalement est très faible, ce qui peut s'expliquer par la difficulté de détecter les transactions en espèces. L'émergence de distributeurs automatiques de billets détenus par des entités privées accroît les possibilités pour les organisations criminelles d'introduire leurs produits dans le système financier sans être repérées.

Le cadre juridique de l'UE en vigueur a considérablement limité les possibilités d'introduire de vastes montants d'espèces illicitement générées dans le système financier. Le règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide[32], entré en application en juin 2021, élargit la portée des contrôles des mouvements d'argent liquide effectués aux frontières de l'UE et renforce les pouvoirs des autorités.

Actuellement, 19 États membres ont mis en œuvre ou introduisent actuellement des limitations des paiements en espèces, mais les divergences entre les cadres nationaux faussent la concurrence et risquent d'entraîner la relocalisation d'activités vers des États membres où les exigences sont moins strictes. Le plan d'action pour une politique globale de l'Union en matière de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme[33] évoquait le plafonnement des paiements importants en espèces comme étant un moyen potentiel de réduire les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. À cet effet, la proposition de règlement relatif à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme[34], présentée par la Commission, prévoit l'introduction d'une limite pour les paiements importants en espèces.

#### *2.1.2. Secteur financier*

Comme les précédents rapports, la présente édition de l'évaluation supranationale des risques couvre, dans cette catégorie, un certain nombre de produits et de secteurs (17 au total) fournissant des services financiers à des professionnels et à des particuliers. Ce chapitre aborde un large éventail de secteurs, dont le secteur bancaire, les placements, les assurances, le financement participatif, la monnaie électronique, les transferts de fonds (légaux ou non), les crypto-actifs et les services de paiement.

La plupart des menaces et des vulnérabilités recensées ont déjà été soulignées dans les précédentes évaluations supranationales des risques et demeurent d'actualité. Au sein du secteur financier, l'absence de règles claires et cohérentes, la surveillance inégale en matière de LBC/FT dans le marché intérieur et le manque de coordination et d'échange d'informations entre les CRF continuent de nuire à la capacité de l'UE à répondre de manière adéquate aux risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme[35]. En outre, les autorités compétentes en matière de LBC/FT dans les États membres

[31] Dans le règlement (UE) 2018/1672 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant dans l'Union ou sortant de l'Union et abrogeant le règlement (CE) nº 1889/2005 (*JO L 284 du 12.11.2018, p. 6*), le terme «argent liquide» est défini comme étant subdivisé en quatre catégories: les espèces, les instruments négociables au porteur, les marchandises servant de réserve de valeur très liquide et les cartes prépayées. Les cartes prépayées ne sont pas couvertes actuellement. Toutefois, s'il existe de solides preuves démontrant que des cartes prépayées sont utilisées pour transférer des fonds d'un pays de l'UE à un autre en contournant la législation, un acte délégué pourrait être adopté afin d'inclure ces cartes.

[32] Règlement (UE) 2018/1672 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant dans l'Union ou sortant de l'Union et abrogeant le règlement (CE) nº 1889/2005 *(JO L 284 du 12.11.2018, p. 6).*

[33] Communication de la Commission «Plan d'action pour une politique globale de l'Union en matière de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme» [C(2020) 2800] (JO C 164 du 13.5.2020, p. 21).

[34] COM(2021) 420 final.

[35] La proposition présentée par la Commission en 2021 concernant la LBC/FT répond à ces problèmes structurels: https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-countering-financing-terrorism_en

semblent souvent éprouver des difficultés pour surveiller le secteur en adoptant une approche fondée sur les risques[36].

Conformément à l'avis de l'Autorité bancaire européenne de mars 2021[37], il est considéré, dans la présente évaluation supranationale des risques, que les établissements de crédit et de paiement, les bureaux de change, les établissements de monnaie électronique et les fournisseurs de crédit (autres que les établissements de crédit) semblent être les plus vulnérables face aux risques découlant des faiblesses des systèmes et contrôles de LBC/FT[38].

Les risques associés aux crypto-actifs nécessitent non seulement de garantir un niveau élevé de protection des consommateurs et des investisseurs et d'intégrité des marchés, mais aussi de prendre des mesures contre la manipulation des marchés et afin d'empêcher les activités de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme[39]. Il y a également lieu de prévenir les risques pour la stabilité financière et la politique monétaire qui pourraient découler d'une utilisation massive de crypto-actifs et de solutions reposant sur les technologies des «registres distribués» (DLT) sur les marchés financiers[40].

Les caractéristiques et la nature des fonds d'investissement rendent ceux-ci vulnérables au blanchiment des produits de la fraude, de la criminalité fiscale, de la corruption et des pots-de-vin[41]. Ce risque est encore exacerbé par l'exposition du secteur à des clients à haut risque, ainsi que par le volume élevé, la complexité et le caractère transfrontière des opérations. Dans un secteur qui gère des montants considérables, la transparence quant aux bénéficiaires effectifs reste insuffisante.

#### *2.1.3. Secteur et produits non financiers*

Dans le cadre de ce chapitre de l'évaluation supranationale des risques, les montages juridiques sont examinés à l'aide d'une nouvelle approche, différente de celle suivie dans les précédents rapports. L'évaluation se concentre désormais sur les principales vulnérabilités associées à la dissimulation des bénéficiaires effectifs (fiducies/trusts,

---

[36] Comme l'a indiqué l'Autorité bancaire européenne dans son premier rapport sur les approches des autorités compétentes en matière de surveillance des banques aux fins de la LBC/FT, publié en 2020. Il existe un risque que, en l'absence d'évaluations adéquates des risques, les autorités compétentes ne parviennent pas à détecter les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auxquels leur secteur est exposé et à prendre des mesures en conséquence.

[37] Avis sur les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme pesant sur le secteur financier de l'Union européenne; Autorité bancaire européenne (ABE), 3.3.2021, EBA/Op/2021/04:
https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2021/963685/Opinion%20on%20MLTF%20risks.pdf
Cet avis est le troisième publié par l'ABE au sujet des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme pesant sur le secteur financier de l'Union européenne. L'ABE l'a publié dans le cadre de son nouveau mandat, qui lui a conféré la responsabilité de diriger, de coordonner et de suivre la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans le système financier au niveau de l'UE. L'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) et l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) ont été étroitement associées au processus.

[38] Compte tenu de l'évolution des risques transsectoriels. Ces risques incluent ceux associés aux monnaies virtuelles, aux nouvelles technologies (FinTech et RegTech) et au financement du terrorisme ainsi que les risques découlant du retrait du Royaume-Uni de l'UE et du «de-risking» (diminution des risques), comme expliqué en détail au chapitre 3.1 du rapport de l'ABE.

[39] La Commission répond à ces risques dans sa proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL sur les marchés de crypto-actifs, et modifiant la directive (UE) 2019/1937 (COM/2020/593 final).

[40] Ces propositions de la Commission visant à répondre à ces problèmes sont examinées en détail dans les sections pertinentes du document de travail des services de la Commission accompagnant le présent rapport.

[41] Pour une explication détaillée, voir, dans le document de travail des services de la Commission, les sections consacrées au «Secteur des placements de particuliers et d'institutions» et aux «Prête-noms».

prête-noms et sociétés), et plus sur certains moments de l'existence des entités et montages juridiques (création, activité professionnelle et liquidation). Elle examine également le marché des biens de grande valeur, les placements immobiliers et les services fournis par les comptables, les commissaires aux comptes, les conseillers et les conseillers fiscaux ainsi que les services juridiques fournis par les notaires et autres membres de professions juridiques indépendantes.

#### 2.1.3.1. Secteur et produits non financiers – Entités et montages juridiques

Les criminels peuvent élaborer des structures complexes, impliquant des sociétés et des entités juridiques, pour brouiller les pistes d'audit financier. Ces structures supposent souvent le recours à des sociétés fictives ou écrans. L'utilisation de telles structures juridiques permet de faire passer les mouvements de produits illicites pour des opérations commerciales légitimes. Les fiducies/trusts et montages similaires apportent de l'opacité et empêchent les autorités répressives et les bureaux de recouvrement des avoirs de remarquer l'existence de certains avoirs. Un manque de coopération et de partage d'informations entre les autorités de différents territoires engendre des points faibles qui peuvent aisément être exploités par les criminels recherchant des territoires sur lesquels les contrôles visant à lutter contre le blanchiment de capitaux sont moins efficaces.

En complément de ces structures, les services fournis par les directeurs et actionnaires prête-noms peuvent servir à dissimuler l'identité des bénéficiaires effectifs. Par exemple, les criminels et les personnes visées par une interdiction d'occuper certains postes commerciaux s'adjoignent les services de prête-noms officiels afin de dissimuler leur identité, de contourner l'interdiction et de ne pas figurer sur les documents et dans les registres de la société.

#### 2.1.3.2. Secteur et produits non financiers – Biens de grande valeur

Les biens de grande valeur, y compris les œuvres d'art, les antiquités et les pierres et métaux précieux, sont des marchandises qui permettent de transférer des fonds. Pour les criminels, cela signifie la possibilité de convertir leurs produits illicites en actifs de grande valeur pouvant être transportés par-delà les frontières et stockés de manière relativement aisée et en passant par peu de contrôles réglementaires. La valeur d'avoirs tels que des œuvres d'art et des antiquités est souvent subjective et difficile à vérifier ou à comparer. Ainsi, des œuvres d'art peu coûteuses peuvent être revendues à des complices à un prix considérablement gonflé, ce qui permet de produire une facture légitimant le transfert de fonds.

Les liens entre le commerce d'antiquités, le trafic de drogue, d'espèces sauvages et d'armes, le blanchiment de capitaux et la criminalité fiscale et le financement de machines de guerre et d'organisations terroristes ont été largement relatés, ce qui met le trafic d'antiquités sur le même plan que les formes graves de criminalité organisée transnationale[42]. Comme annoncé dans la stratégie de l'UE visant à lutter contre la criminalité organisée (2021-2025)[43], la Commission adoptera, fin 2022, son plan d'action concernant le trafic illicite de biens culturels, en définissant une approche stratégique globale visant à mettre un frein à cette forme de criminalité et à protéger les biens culturels contre les préjudices causés par les activités criminelles.

[42] Voir, pour toutes ces formes de criminalité, INTERPOL, RHIPTO et l'Initiative mondiale contre la criminalité organisée transnationale: *World Atlas of illicit flows*, 2018: https://www.interpol.int/ar/content/download/14080/file/World%20Atlas%20of%20Illicit%20Flows-1.pdf

[43] COM/2021/170 final.

2.1.3.3. Secteur et produits non financiers – Prestataires de services

Les sociétés prestataires de services[44] sont toujours exposées au risque d'être infiltrées ou détenues par des groupes criminels organisés afin de blanchir des produits illicites. Les auteurs de tels actes peuvent profiter de leurs services de conseil et de leur expertise en matière de création et de gestion de structures, ainsi que de leur capacité à fournir des documents et des garanties en rapport avec les activités commerciales. La respectabilité associée à certaines professions les rend attrayantes pour les blanchisseurs de capitaux, de même que l'utilisation de comptes clients. Les professionnels peuvent se retrouver impliqués dans de telles activités à leur insu, mais aussi être complices de criminels ou délibérément négligents dans l'accomplissement de leurs obligations en matière de LBC/FT.

L'exposition aux risques découle de l'implication de ces professionnels dans la gestion de situations juridiques complexes et de sociétés et de montages juridiques, y compris des sociétés-écrans et extraterritoriales.

Les disparités relevées entre les États membres en ce qui concerne l'application de la surveillance fondée sur les risques dans certains secteurs, surtout lorsque cette surveillance est assurée par des organismes d'autorégulation, nuisent à l'efficacité de la prévention et à la capacité de détecter les abus. Le faible nombre de déclarations de transactions ou d'activités suspectes soumises par la plupart des entreprises et professions non financières désignées[45] dans les États membres indique que les soupçons d'abus ne font pas l'objet de détections et de déclarations efficaces.

Le secteur de l'immobilier est lui aussi considérablement exposé aux risques de blanchiment de capitaux, et notamment à la criminalité fiscale. Selon une étude de la Commission, on estime à 1 400 milliards d'EUR les fonds détenus par des résidents de l'UE dans des propriétés immobilières extraterritoriales[46]. Des méthodes de financement complexes, le recours à l'intermédiation et l'utilisation de sociétés-écrans compliquent l'identification des bénéficiaires effectifs. Des études réalisées par le GAFI et le Groupe Egmont fournissent des exemples de la complexité des montages mis en place afin de dissimuler la source de fonds[47].

Comme l'indiquent les évaluations nationales des risques, les prestataires de services sont ceux qui bénéficient le plus des activités de sensibilisation, des formations et de la surveillance accrue.

### *2.1.4. Caractéristiques communes aux secteurs financier et non financier (entités et montages juridiques)*

La faiblesse de l'identification des bénéficiaires effectifs constitue toujours une menace considérable pour le système financier. L'anonymat reste l'une des vulnérabilités

[44] Les sociétés professionnelles qui offrent des services en tant que comptables, commissaires aux comptes, conseillers et conseillers fiscaux ainsi qu'en tant que notaires et autres membres de professions juridiques indépendantes, telles que décrites dans les évaluations pertinentes figurant à l'annexe 1 du document de travail des services de la Commission accompagnant le présent rapport.

[45] Les entreprises et professions non financières désignées correspondent à certains types d'entreprises «non financières», ayant été considérées comme exposées au risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en raison de la nature de leurs activités et des transactions qu'elles sont susceptibles d'effectuer.

[46] Commission européenne, direction générale de la fiscalité et de l'union douanière, *Monitoring the amount of wealth hidden by individuals in international financial centres and impact of recent internationally agreed standards on tax transparency on the fight against tax evasion: final report*, Office des publications, 2021: https://data.europa.eu/doi/10.2778/291262

[47] Par exemple, GAFI et Groupe Egmont, *Concealment of Beneficial Ownership,* p. 26, juillet 2018.

fondamentales du système financier international, en empêchant les banques, les autorités de réglementation et les autorités répressives de déterminer rapidement qui sont les véritables propriétaires de sociétés. Les organismes de placement collectif sont également à risque: en effet, l'identité des investisseurs finals n'est généralement pas transparente, et l'utilisation de comptes collectifs[48] complique d'autant plus les échanges d'informations entre intermédiaires.

Dans le secteur non financier, les entités et montages juridiques sont prisés par les criminels pour leur capacité à renforcer l'anonymat et à dissimuler l'identité des bénéficiaires effectifs, et parce qu'ils leur servent de moyen d'exercer leurs activités illicites, par exemple en facilitant la logistique ou le transport de marchandises illicites.

Dans l'un et l'autre secteur, la transparence concernant les bénéficiaires effectifs semble donc constituer un élément capital. La clé d'une réponse efficace aux risques liés à l'anonymat réside dans les initiatives adoptées, ces dernières années, au niveau mondial et en particulier dans l'UE, qui fait office de précurseur à cet égard, afin d'accroître la transparence des sociétés et d'éviter qu'elles soient détournées par des criminels. La création de registres de bénéficiaires effectifs[49] et le renforcement de la transparence des sociétés[50] ne sont que quelques exemples des efforts actuellement déployés pour lutter contre l'utilisation de sociétés-écrans. En plus de savoir ***qui*** contrôle réellement une société, lever le voile sur la ***manière*** dont les sociétés sont contrôlées offre des pistes d'enquête et permet d'orienter les évaluations des risques, en améliorant ainsi la détection précoce des risques et en rendant possible la compréhension de schémas dissimulés qui ne seraient pas visibles en adoptant une approche traditionnelle.

#### *2.1.5. Secteur des jeux d'argent et de hasard*

Le secteur des jeux d'argent et de hasard est caractérisé par une croissance économique et un développement technologique rapides, avec une croissance marquée du secteur en ligne enregistrée pendant et après la pandémie de COVID-19. À cet égard, plusieurs autorités compétentes ont indiqué que les risques présentés par les jeux en ligne s'étaient encore accrus depuis la publication de la dernière évaluation supranationale des risques en 2019.

Pour la première fois, l'évaluation considère les jetons échangeables utilisés dans les jeux vidéo comme étant assimilés aux crypto-actifs[51]. Les menaces qui leur sont associées devraient donc être évaluées de la même manière que les crypto-actifs.

Les casinos, pour leur part, sont exposés à des risques élevés en raison de leurs activités mêmes, mais leur inclusion dans le cadre de la LBC/FT depuis 2005 a permis d'atténuer cette exposition. Les loteries et les machines de jeux (hors casinos) présentent un niveau modéré de risque de BC/FT. Les loteries font déjà l'objet de certains contrôles, notamment pour faire face aux risques liés aux gains importants. Le jeu de bingo

[48] Un compte collectif permet de gérer les opérations de plusieurs personnes et garantit l'anonymat des personnes qui y sont incluses.
[49] En transposition de l'article 30 de la directive (UE) 2015/849.
[50] Directive (UE) 2019/1151 modifiant la directive (UE) 2017/1132 en ce qui concerne l'utilisation d'outils et de processus numériques en droit des sociétés. La Commission prépare en outre actuellement une nouvelle initiative dans le cadre du droit des sociétés, visant notamment à inclure des contrôles ex ante des sociétés dans tous les États membres.
[51] Les blanchisseurs de capitaux peuvent utiliser la vente de ces jetons en ligne de la même manière qu'ils utilisent les ventes physiques. Des fonds illégaux peuvent être utilisés afin d'en acheter, puis de les revendre, en blanchissant ainsi l'argent sale. Voir, par exemple: https://archive-yaleglobal.yale.edu/content/money-laundering-video-games-financial-times

physique présente un niveau faible de risque de BC/FT, les montants et les gains en jeu étant relativement bas.

#### *2.1.6. Collecte et transfert de fonds par l'intermédiaire d'organismes à but non lucratif (OBNL)*

Le présent rapport couvre les catégories d'organismes à but non lucratif (OBNL) définies dans la recommandation du Groupe d'action financière[52]. Ce scénario de risque concerne la collecte et le transfert de fonds effectués par des OBNL au sein du marché intérieur; ainsi que la collecte de fonds destinés à un transfert à destination ou en provenance de pays tiers.

L'hétérogénéité du secteur des OBNL et de ses sous-secteurs pose problème au moment d'évaluer les risques. La nature et l'ampleur des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme peuvent varier en fonction des sources de financement, des méthodes et canaux de versement ainsi que des bénéficiaires des fonds. Les OBNL qui fournissent une aide humanitaire opèrent souvent dans des zones de conflit ou de crise, où peuvent se trouver des groupes armés ou des individus désignés comme terroristes. Les mesures prises par les établissements financiers afin de diminuer leurs risques font courir un risque d'exclusion financière aux OBNL, et les difficultés qu'elles rencontrent pour accéder aux circuits bancaires officiels ne font qu'accroître ce risque[53].

Les OBNL sont aujourd'hui mieux conscients des risques auxquels ils sont exposés, et une augmentation des investissements dans les fonctions de conformité et d'audit a été constatée auprès des organismes établis depuis longtemps. Les États membres peuvent encore intensifier leurs activités de sensibilisation et de collaboration avec le secteur financier afin de faciliter l'accès des OBNL aux circuits réglementés.

La quasi-totalité des États membres a mis en place l'une ou l'autre forme de surveillance, que ce soit par l'intermédiaire des organismes de régulation des OBNL, des autorités fiscales ou d'autres types d'autorités de surveillance. Les procédures de vigilance pour l'enregistrement et l'accès aux services financiers ont été durcies, ce qui pourrait rendre les OBNL moins attrayants à des fins de financement du terrorisme.

#### *2.1.7. Sports professionnels*

Comme de nombreuses autres activités, le sport a été utilisé par des criminels pour blanchir des capitaux et obtenir des revenus illégaux. Le football, étant de loin le sport le plus populaire au monde, est un candidat idéal. Comme dans le monde de l'art, les

[52]«Personnes morales, constructions ou organismes juridiques qui participent à la collecte ou au décaissement de fonds à des fins caritatives, religieuses, culturelles, éducatives, sociales ou confraternelles ou pour d'autres types de "bonnes œuvres"»:
http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profitorganisations.pdf

[53] Lorsqu'un établissement financier décide de refuser ou de résilier une relation commerciale avec un client donné ou une catégorie de clients associés à un risque accru de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, ou refuse d'exécuter des opérations présentant un risque accru de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, il procède à un «de-risking» (diminution des risques). Selon l'avis de l'Autorité bancaire européenne sur le «de-risking» (EBA/Op/2022/01), le de-risking peut constituer un outil légitime de gestion des risques, mais il peut également être le signe d'une gestion inefficace des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, ayant des conséquences potentiellement graves. L'ABE considère que ses lignes directrices réglementaires sur la manière de gérer les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, si elles sont appliquées correctement, devraient aider à éviter le «de-risking» injustifié:
https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20de-risking%20%28EBA-Op-2022-01%29/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf

criminels qui évoluent dans le monde du sport ne sont pas toujours motivés par le gain économique. Le prestige social, l'association avec des célébrités et la possibilité de se confronter à des figures d'autorité peuvent également attirer les investissements criminels.

La pandémie de COVID-19 a eu un effet dévastateur sur les finances des clubs, ce qui a généré certaines tendances qui vont en s'accentuant et qui pourraient accroître les risques auxquels le secteur est confronté. Le manque de ressources et de formation fait que ce secteur est toujours exposé aux risques de blanchiment de capitaux et, dans une bien moindre mesure, de financement du terrorisme. Le cadre juridique régissant le secteur a lui-même intensifié les contrôles réalisés; toutefois, ce cadre est insuffisant à lui seul. Une transparence à tous les niveaux, des transferts de joueurs à la propriété des clubs, est essentielle pour réduire le niveau de risque de ce secteur.

#### *2.1.8. Zones de libre-échange*

Les zones de libre-échange restent considérées comme présentant des risques élevés de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, étant donné qu'elles présentent un certain nombre d'avantages du point de vue fiscal et douanier. Elles sont donc davantage susceptibles de faciliter les infractions ou abus principaux. Bien que les risques évalués soient valables pour toutes les zones franches et, dans une moindre mesure, les entrepôts douaniers, ils sont encore plus importants dans le cas de biens de grande valeur détenus dans les ports francs. Soulignant la croissance rapide du segment haut de gamme du marché de l'art et l'expansion physique des espaces de stockage de luxe, un document de recherche laisse entendre que les ports francs de luxe sont en train de s'établir en tant que nouveaux acteurs du système mondial de l'évasion et de la criminalité fiscales[54].

En outre, les zones de libre-échange continuent de présenter une menace en matière de contrefaçon: en effet, elles permettent aux faussaires de procéder à des envois terrestres, de modifier ou de manipuler les chargements ou de falsifier les documents qui s'y rapportent, puis de réexporter les produits sans l'intervention des douanes et dissimuler ainsi la nature et l'origine véritables des biens, ainsi que l'identité du fournisseur initial.

Il est possible d'améliorer la régulation des zones franches de l'UE. La proposition de règlement relatif à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, présentée par la Commission et adoptée en juillet 2021, clarifie la définition des entités couvertes[55]. La Commission procède actuellement à une évaluation des zones franches de l'UE. Parmi d'autres analyses, cette évaluation examine les coûts et bénéfices des zones franches, y compris le risque d'un éventuel abus, tant en matière douanière qu'en matière fiscale.

#### *2.1.9. Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement*

Les programmes de citoyenneté et de résidence par investissement visent à attirer les investissements dans un pays en accordant des droits de citoyenneté ou de résidence en échange de paiements ou d'investissements prédéterminés dans le pays concerné. Ces programmes sont attrayants étant donné qu'ils facilitent les déplacements et l'exercice d'activités commerciales, mais ils peuvent faire l'objet d'abus à des fins de blanchiment

[54] https://www.taxobservatory.eu/repository/the-new-luxury-freeports-offshore-storage-tax-avoidance-and-invisible-art/

[55] Cette proposition vise à élargir la définition des entités assujetties qui négocient et stockent des œuvres d'art dans des entrepôts douaniers.

de capitaux, de criminalité fiscale et de corruption, et peuvent également présenter des risques de sécurité. L'obtention d'une deuxième citoyenneté peut faciliter les mouvements de produits mal acquis et la dissimulation d'avoirs aux autorités compétentes. Des problèmes peuvent également se poser en raison du manque de transparence et de gouvernance de ces programmes.

En octobre 2020, la Commission a pris des mesures[56] à l'égard des trois États membres qui mettaient alors en œuvre des programmes de citoyenneté par investissement, en raison de craintes que ces États membres aient manqué à leurs obligations au titre du droit de l'Union en ce qui concerne le principe de coopération loyale[57] et la notion de citoyenneté de l'Union[58]. La nature de la citoyenneté européenne, et les droits qui s'y rapportent, font que ces programmes ne se limitent pas à l'État membre qui naturalise un investisseur, mais ont des incidences sur tous les États membres et sur l'UE dans son ensemble. La Commission a expressément déclaré que l'attribution de la nationalité, et, par extension, de la citoyenneté de l'UE, en échange de paiements ou d'investissements prédéterminés, et sans lien réel entre l'État membre concerné et l'investisseur, nuit à l'intégrité de la citoyenneté de l'UE ainsi qu'au principe de coopération loyale[59].

Un seul État membre met toujours en œuvre un programme de citoyenneté par investissement[60]. La Commission a engagé une procédure d'infraction contre cet État membre en avril 2022[61].

19 États membres proposent en revanche des programmes de résidence par investissement.

Dans sa proposition de règlement relatif à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, la Commission indique que les opérateurs concernés au nom de ressortissants de pays tiers dans le contexte de programmes de résidence par investissement seront ajoutés à la liste des entités assujetties. Les acteurs impliqués dans des programmes de citoyenneté par investissement ne sont pas inclus dans la proposition, compte tenu des préoccupations de la Commission quant à l'incompatibilité de ces programmes avec le droit de l'Union[62].

Les risques présentés par ces programmes ont récemment été mis en lumière dans le contexte de l'agression de l'Ukraine par la Russie: en effet, des ressortissants qui font l'objet de sanctions ou qui soutiennent fortement la guerre contre l'Ukraine pourraient avoir acquis la citoyenneté de l'UE ou obtenu des titres de séjour dans des États membres. Les programmes de citoyenneté par investissement étant contraires au droit de

[56] Le 20 octobre 2020, la Commission européenne a ouvert des procédures d'infraction à l'encontre de Chypre et de Malte en leur adressant des mises en demeure au sujet de leurs programmes de citoyenneté par investissement. Elle a également écrit à la Bulgarie en octobre 2020 au sujet de son programme de citoyenneté par investissement.
[57] Article 4, paragraphe 3, TFUE.
[58] Article 20 TFUE.
[59] Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne», 23 janvier 2019 [COM(2019) 12 final]: https://ec.europa.eu/info/files/report-commission-european-parliament-council-european-economic-and-social-committee-and-committee-regions-investor-citizenship-and-residence-schemes-european-union_en
[60] Malte. Toutefois, en mars 2022, Malte a temporairement suspendu, jusqu'à nouvel ordre, son programme pour les ressortissants russes et biélorusses. La Bulgarie a mis fin à son programme de citoyenneté par investissement en mars 2022, une décision qui a pris effet en avril 2022. Chypre a suspendu le sien en 2020 et a terminé de traiter toutes les demandes en cours en 2021.
[61] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_22_2068
[62] Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relatif à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, 20 juillet 2021 [COM(2021) 420 final].

l'Union, la Commission a exhorté les États membres à les abroger immédiatement. Elle a également appelé les États membres à veiller à ce que leurs programmes de résidence par investissement fassent l'objet de contrôles stricts[63].

En outre, dans le cadre des mesures adoptées afin de répondre aux risques présentés par les programmes de résidence par investissement, la Commission a également adopté, le 27 avril 2022, une proposition de refonte de la directive relative aux résidents de longue durée. Cette proposition comporte notamment des règles visant à éviter que des investisseurs de pays tiers obtiennent de manière abusive le statut de résident de longue durée – UE. À cet effet, elle inclut une disposition visant à renforcer les vérifications portant sur l'obligation de résidence, en particulier en ce qui concerne les demandes d'acquisition du statut de résident de longue durée – UE introduites par des personnes qui sont et/ou ont été titulaires d'un titre de séjour délivré sur le fondement d'un quelconque type d'investissement dans un État membre.

## 3. MESURES D'ATTENUATION

### 3.1. Mesures d'atténuation au titre de la cinquième directive anti-blanchiment

La cinquième directive antiblanchiment, dont le délai de transposition a expiré en janvier 2020[64], a doté l'Union européenne d'outils lui permettant d'être plus efficace pour empêcher l'utilisation de son système financier à des fins de blanchiment de capitaux/financement du terrorisme, notamment:

- en améliorant la transparence au moyen de registres publics de bénéficiaires effectifs pour les entreprises, et de registres accessibles au public pour les fiducies/trusts et autres constructions juridiques;
- en limitant l'anonymat offert par les monnaies virtuelles, les fournisseurs de portefeuilles et les cartes prépayées;
- en élargissant les critères d'évaluation des pays à haut risque et en améliorant les garanties entourant les transactions financières à destination et en provenance de ces pays;
- en exigeant des États membres qu'ils mettent en place des registres centralisés des comptes bancaires ou des systèmes d'extraction de données;
- en améliorant la coopération et l'échange d'informations entre les autorités de surveillance en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et avec les autorités de surveillance prudentielle et la Banque centrale européenne.

Ces mesures devraient contribuer davantage à la diminution des niveaux de risque dans les secteurs et produits concernés. La Commission examine actuellement la conformité avec les nouvelles dispositions et publiera un rapport de mise en œuvre en 2022.

### 3.2. Mesures d'atténuation de l'Union déjà en place ou en voie d'élaboration

#### *3.2.1. Mesures législatives*

La plupart des mesures législatives mentionnées dans les deux précédentes évaluations supranationales des risques ont été adoptées, notamment:

[63] Recommandation de la Commission du 28 mars 2022 sur des mesures immédiates dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie en ce qui concerne les programmes de citoyenneté par investissement et les programmes de résidence par investissement [C(2022) 2028 final].
[64] Au moment de la préparation du présent rapport, tous les États membres avaient notifié une transposition complète.

- la cinquième directive antiblanchiment;
- le nouveau règlement sur les contrôles de l'argent liquide[65];
- la directive visant à combattre le blanchiment de capitaux grâce au droit pénal[66];
- le règlement concernant l'introduction et l'importation de biens culturels[67];
- la directive sur l'accès aux informations financières et d'une autre nature[68];
- la révision des règlements instituant les autorités européennes de surveillance[69];
- l'adoption de la directive (UE) 2019/2177[70], modifiant la directive solvabilité II, la directive MiFID II et la quatrième directive antiblanchiment; et
- l'adoption de la cinquième directive sur les exigences de fonds propres[71], qui a supprimé les obstacles à la coopération entre les autorités de surveillance prudentielle et les autorités de surveillance en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux/le financement du terrorisme.

### *3.2.2. Les propositions législatives*

Comme indiqué à la section 1 («Introduction») ci-dessus, le 20 juillet 2021, la Commission a présenté un train de mesures composé de quatre propositions législatives visant à renforcer les dispositions de l'UE en matière de LBC/FT:

- un règlement établissant une nouvelle autorité de l'UE pour la LBC/FT (le «règlement ALBC»)[72];
- un règlement sur la LBC/FT, contenant des règles directement applicables, notamment en ce qui concerne la vigilance à l'égard de la clientèle et les bénéficiaires effectifs (le «règlement relatif à la LBC/FT»)[73];

---

[65] Règlement (UE) 2018/1672 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant dans l'Union ou sortant de l'Union et abrogeant le règlement (CE) nº 1889/2005 *(JO L 284 du 12.11.2018, p. 6).*

[66] Directive (UE) 2018/1673 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 visant à lutter contre le blanchiment de capitaux au moyen du droit pénal *(JO L 284 du 12.11.2018, p. 22).*

[67]Règlement (UE) 2019/880 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 concernant l'introduction et l'importation de biens culturels (*JO L 151 du 7.6.2019, p. 1*).

[68] 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, et abrogeant la décision 2000/642/JAI du Conseil *(JO L 186 du 11.7.2019, p. 122).*

[69]Règlement (UE) 2019/2175 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2019 modifiant le règlement (UE) nº 1093/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), le règlement (UE) nº 1094/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles), le règlement (UE) nº 1095/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des marchés financiers), le règlement (UE) nº 600/2014 concernant les marchés d'instruments financiers, le règlement (UE) 2016/1011 concernant les indices utilisés comme indices de référence dans le cadre d'instruments et de contrats financiers ou pour mesurer la performance des fonds d'investissement et le règlement (UE) 2015/847 sur les informations accompagnant les transferts de fonds (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (*JO L 334 du 27.12.2019, p. 1*).

[70]Directive (UE) 2019/2177 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2019 modifiant la directive 2009/138/CE sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II), la directive 2014/65/UE concernant les marchés d'instruments financiers et la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)(*JO L 334 du 27.12.2019, p. 155*).

[71]Directive (UE) 2019/878 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les entités exemptées, les compagnies financières holding, les compagnies financières holding mixtes, la rémunération, les mesures et pouvoirs de surveillance et les mesures de conservation des fonds propres (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)(*JO L 150 du 7.6.2019, p. 253*).

[72] Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL instituant l'Autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et modifiant les règlements (UE) nº 1093/2010, (UE) nº 1094/2010 et (UE) nº 1095/2010 (COM/2021/421 final).

[73] Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relatif à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme (COM/2021/420 final).

- une sixième directive antiblanchiment (la «directive LBC6»), remplaçant l'actuelle directive 2015/849/UE (la quatrième directive antiblanchiment telle que modifiée par la cinquième directive antiblanchiment), comportant des dispositions qui seront transposées en droit national, telles que des règles relatives aux autorités de surveillance nationales et aux CRF dans les États membres[74]; et
- une révision du règlement de 2015 sur les transferts de fonds afin d'assurer la traçabilité des transferts de crypto-actifs (règlement 2015/847/UE) (le «règlement sur les transferts de fonds»)[75].

La proposition de règlement relatif à la LBC/FT constituerait l'élément central de ce que l'on appelle communément un «règlement uniforme» concernant la LBC/FT. Le règlement remplacerait les règles minimales des directives antiblanchiment de l'UE actuellement en vigueur par des dispositions détaillées et directement applicables. Les principales questions abordées par la proposition sont notamment: les obligations imposées aux entités qui sont tenues d'empêcher le blanchiment de capitaux (les «entités assujetties»); la transparence des informations relatives aux personnes qui détiennent de telles entités ou en contrôlent les clients; et l'usage abusif d'instruments anonymes (tels que les crypto-actifs). Ce règlement élargirait ainsi la liste des entités assujetties afin d'y inclure tous les prestataires de services de crypto-actifs, comme recommandé par le Groupe d'action financière (GAFI), et rationaliserait les exigences relatives aux bénéficiaires effectifs dans l'ensemble de l'UE. Il limiterait également les transactions en espèces, en plafonnant à 10 000 EUR maximum les paiements en espèces pouvant être acceptés ou effectués par les personnes qui échangent des biens ou fournissent des services. En outre, il harmoniserait l'approche adoptée par l'UE vis-à-vis des pays tiers dont les régimes de LBC/FT présentent des lacunes stratégiques.

La Commission a proposé d'investir l'autorité pour la LBC/FT de pouvoirs de surveillance directe. Cette autorité devrait être opérationnelle en 2024 et devrait commencer à exercer ses pouvoirs de surveillance une fois que la directive LBC6 aura été transposée et que les nouvelles règles deviendront applicables.

Le train de mesures législatives est en cours d'examen par le Parlement européen et le Conseil, et la Commission a bon espoir que le processus législatif sera rapide.

#### *3.2.3. Autres mesures de soutien*

La Commission européenne poursuit ses travaux concernant:

- **l'amélioration de la collecte de données statistiques.** Depuis janvier 2020, la Commission est tenue, conformément à l'article 44 de la directive antiblanchiment, de réunir des statistiques nationales et d'établir des rapports les concernant sur les questions relatives à l'efficacité des systèmes mis en place par les États membres pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Une méthode doit également être mise au point afin de collecter des informations sur les volumes monétaires du blanchiment de capitaux et d'en tirer des estimations;
- **la formation destinée aux professionnels exerçant des activités soumises au principe du «secret professionnel».** La Commission fournit des lignes directrices et

[74] Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative aux mécanismes à mettre en place par les États membres pour prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme et abrogeant la directive (UE) 2015/849 (COM/2021/423 final).

[75] Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL sur les informations accompagnant les transferts de fonds et de certains crypto-actifs (refonte) (COM/2021/422 final).

des informations pratiques à ces professionnels afin de les aider à déceler d'éventuelles opérations de blanchiment de capitaux/de financement du terrorisme et de leur indiquer comment procéder dans de tels cas. Un projet de formation destinée aux avocats et financé par l'UE a été mis en œuvre entre 2020 et 2022[76];

- **la sensibilisation du public** aux risques de blanchiment de capitaux/de financement du terrorisme;
- **la surveillance complémentaire des activités de faux-monnayage et de leurs liens éventuels avec le blanchiment de capitaux.** Le programme Pericles IV[77] finance des échanges de personnel, des séminaires, des formations et des études pour les services répressifs et les autorités judiciaires, les banques et les autres acteurs de la lutte contre le faux-monnayage de l'euro. Ces actions peuvent être mises en œuvre dans la zone euro, dans les pays de l'UE hors zone euro ainsi que dans des pays tiers.

## 4. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

Après évaluation des risques à la lumière du cadre juridique actualisé et des propositions présentées dans son train de mesures législatives, la Commission considère qu'une série de mesures d'atténuation supplémentaires devrait être prise à l'échelle de l'Union et des États membres, en tenant compte:

- des niveaux de risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme;
- de la nécessité de prendre des mesures à l'échelon européen ou de recommander aux États membres de prendre des mesures (principe de subsidiarité);
- de la nécessité de mettre en place des mesures réglementaires et non réglementaires (principe de proportionnalité); et
- des répercussions sur le droit au respect de la vie privée et les droits fondamentaux.

La Commission a aussi pris en considération la nécessité d'éviter toute utilisation incorrecte ou erreur d'interprétation de ses recommandations qui pourraient donner lieu à un «de-risking», c'est-à-dire à l'exclusion de catégories entières de consommateurs et la rupture de relations commerciales, sans qu'il soit pleinement et dûment tenu compte du niveau de risque dans un secteur particulier. Cela pourrait priver des clients d'un accès au système financier. Comme l'a souligné l'ABE, le «de-risking» peut, dans certains cas, constituer un outil légitime de gestion des risques, mais il peut également être le signe d'une gestion inefficace des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, ayant de graves conséquences[78].

Dans les sections ci-après, des recommandations sont donc formulées au niveau de l'UE et des États membres, tout en rendant compte des progrès accomplis afin de tenir compte des recommandations présentées dans les précédentes évaluations supranationales des risques.

[76] Des manuels de formation sont disponibles à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/info/publications/aml-CFT-lawyers-training-manuals_en

[77] https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/anti-counterfeiting/pericles-iv-programme_en

[78] En mars 2021, l'Autorité bancaire européenne (ABE) a publié trois instruments réglementaires afin de traiter les pratiques de «de-risking», sur la base des éléments recueillis dans le cadre de son appel à contributions: https://www.eba.europa.eu/eba-takes-steps-address-%E2%80%98de-risking%E2%80%99-practices

### 4.1. Recommandations aux autorités européennes de surveillance (AES)

#### *4.1.1. L'«appel à conseils de la Commission européenne concernant la définition du champ d'application et le dispositif d'un règlement devant être adopté dans le domaine de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme»*

En mars 2020, les services de la Commission ont demandé des conseils à l'ABE en ce qui concerne les domaines dans lesquels les règles en matière de LBC/FT pourraient être renforcées. L'ABE a rendu son avis le 10 septembre 2020[79].

L'ABE a recommandé que la Commission propose d'harmoniser les aspects de l'actuel cadre européen de LBC/FT pour lesquels la divergence des règles nationales a entraîné de sérieuses conséquences négatives, par exemple les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle, les systèmes de contrôle interne, les évaluations des risques de surveillance, la coopération et l'application des règles. Elle a également suggéré que l'UE renforce les aspects de son cadre juridique pour lesquels des vulnérabilités sont détectées, en particulier en ce qui concerne les pouvoirs des autorités de surveillance en charge de la LBC/FT et les exigences en matière de déclaration.

L'ABE a recommandé que la liste des entités assujetties soit élargie et clarifiée, notamment en ce qui concerne les prestataires de services de crypto-actifs, les sociétés d'investissement et les fonds d'investissement. Elle a aussi proposé de clarifier les dispositions de la législation sectorielle sur les services financiers (notamment les services de paiement, les services financiers et les systèmes de garantie des dépôts) afin d'assurer leur compatibilité avec les objectifs de l'UE en matière de LBC/FT.

Ces contributions ont été prises en considération dans toutes les propositions législatives de la Commission.

#### *4.1.2. Suite donnée aux recommandations de l'évaluation supranationale des risques de 2019*

Dans le rapport de 2019, la Commission a recommandé aux autorités européennes de surveillance:

- *de fournir des lignes directrices actualisées sur la gouvernance interne de façon à clarifier plus avant les attentes autour des fonctions qu'exercent les responsables de la conformité au sein des institutions financières;*

l'ABE a donc élaboré des lignes directrices sur le rôle et les responsabilités du responsable de la conformité en matière de LBC/FT[80]. Ces lignes directrices précisent le rôle, les tâches et les responsabilités des responsables de la conformité et de l'organisme de gestion de la LBC/FT ainsi que leurs interactions, y compris au niveau du groupe. Elles s'appliquent à l'ensemble des opérateurs du secteur financier relevant du champ d'application de la directive antiblanchiment.

[79] Avis de l'Autorité bancaire européenne sur le futur cadre européen de LBC/FT, EBA/OP/2020/14: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2020/931092/Opinion%20on%20the%20future%20AML%20CFT%20framework%20in%20the%20EU.pdf

[80] https://www.eba.europa.eu/eba-publishes-guidelines-role-and-responsibilities-amlcft-compliance-officer

### 4.2. Recommandations aux autorités de surveillance non financières

Il a été constaté, dans le cadre de la présente évaluation, que les menaces et vulnérabilités précédemment décelées dans le secteur non financier restaient largement d'actualité. Elle réitère donc les recommandations déjà adressées aux organismes d'autorégulation dans les précédentes évaluations, à savoir procéder à un plus grand nombre d'inspections thématiques, transmettre davantage d'informations et continuer d'organiser des programmes de formation pour améliorer la compréhension des risques et des obligations de conformité en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux/le financement du terrorisme.

### 4.3. Recommandations aux États membres (autorités nationales et/ou autorités de surveillance nationales)

#### *4.3.1. Suite donnée aux recommandations de l'évaluation supranationale des risques de 2019*

Conformément à l'article 6, paragraphe 4, de la directive antiblanchiment, au cas où des États membres décident de ne pas appliquer certaines des recommandations, il convient qu'ils le notifient à la Commission et motivent leur décision (principe «appliquer ou expliquer»). À ce jour, aucun État membre n'a procédé à une telle notification à la Commission en ce qui concerne les recommandations de 2019.

Il importe de noter que les obligations légales prévues par la cinquième directive antiblanchiment remplacent, en tout ou en partie, les recommandations précédentes, notamment en ce qui concerne le renforcement de la transparence concernant les bénéficiaires effectifs, la réduction des seuils de vigilance à l'égard de la clientèle dans certains secteurs ou l'extension de la liste des entités assujetties.

Dans la section ci-après, plusieurs aspects fondamentaux pour des recommandations de la Commission sont détaillés.

##### (1) Portée des évaluations nationales des risques

Les précédents rapports avaient désigné les activités nécessitant beaucoup d'espèces et les paiements en espèces, le secteur des OBNL ainsi que les produits de monnaie électronique comme étant des domaines que les États membres devraient dûment prendre en considération dans le cadre de leurs évaluations nationales des risques et pour lesquels ils devraient définir des mesures d'atténuation appropriées.

Dans ce cadre, 25 États membres ont à ce jour fait parvenir à la Commission leurs dernières évaluations nationales des risques[81]. Les États membres restants sont encouragés à lui transmettre les leurs au plus vite.

Par le présent rapport, il est rappelé aux autorités nationales leur obligation de maintenir à jour leur évaluation des risques. Le présent rapport maintient également la recommandation de 2019 et exhorte l'ensemble des États membres à veiller à ce que leurs **évaluations nationales des risques** couvrent les risques associés aux produits et secteurs précités et à mettre en place les mesures d'atténuation appropriées.

[81] Le Portugal et la Roumanie n'ont pas encore transmis leurs évaluations nationales des risques à la Commission. Des évaluations ont également été reçues de la part de l'Islande et de la Norvège.

### (2) Bénéficiaires effectifs

Un niveau élevé de transparence des informations relatives aux bénéficiaires effectifs est essentiel pour lutter contre le détournement d'entités juridiques. L'accès du public à ces informations peut permettre un contrôle accru des informations par la société civile, notamment la presse ou les organisations de la société civile, et contribue à préserver la confiance dans l'intégrité du système financier. La confiance des investisseurs et du grand public dans les marchés financiers dépend en partie de l'existence d'un régime précis de divulgation qui assure la transparence en ce qui concerne les bénéficiaires effectifs et les structures de contrôle des entreprises.

Pour ces raisons, le rapport de 2019 maintenait la recommandation adressée aux États membres en 2017 visant à s'assurer que les informations sur les bénéficiaires effectifs des entités juridiques et les constructions juridiques étaient adéquates, exactes et à jour. En particulier, il y a lieu que les États membres élaborent des outils pour garantir que les bénéficiaires effectifs sont dûment identifiés dans le cadre de l'application des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle, et que les secteurs les plus exposés aux risques d'opacité concernant les bénéficiaires effectifs font l'objet d'un suivi et d'une surveillance effectifs.

Tant que les registres publics ne seront pas entièrement mis en œuvre et que des difficultés d'accès aux informations persisteront, les flux d'argent sale continueront de représenter un véritable risque pour l'UE dans son ensemble. Par conséquent, le présent rapport maintient la recommandation de 2019 et encourage les États membres à **mettre pleinement en œuvre** les dispositions de la directive antiblanchiment relatives aux registres des bénéficiaires effectifs.

La Commission évalue actuellement la mise en œuvre des registres nationaux des bénéficiaires effectifs au moyen de questionnaires spécifiques envoyés dans le cadre de son évaluation horizontale de la mise en œuvre de la cinquième directive antiblanchiment et suit attentivement l'évolution de cet élément crucial du cadre juridique européen de LBC/FT[82].

En outre, compte tenu de l'agression de l'Ukraine par la Russie, les États membres devraient anticiper dans la mesure du possible l'adoption des mesures proposées dans le train de mesures contre le blanchiment de capitaux afin que les registres de bénéficiaires effectifs contiennent des informations exhaustives.

### (3) Ressources appropriées pour les autorités de surveillance en charge de la LBC/FT et les CRF

L'article 32 de la directive antiblanchiment impose aux États membres de doter leurs CRF des ressources financières, humaines et techniques appropriées nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. Toutefois, le rapport sur l'évaluation de récents cas présumés de blanchiment de capitaux impliquant des établissements de crédit de l'Union montrait déjà que plusieurs autorités de surveillance manquaient cruellement de personnel. Le rapport de l'ABE sur les risques de blanchiment de capitaux et de

[82] En septembre 2020, la Commission européenne a adopté un rapport évaluant si les États membres ont dûment identifié et soumis aux obligations énoncées dans la directive (UE) 2015/849 l'ensemble des fiducies/trusts et des constructions juridiques similaires régis par leur droit:https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0560

financement du terrorisme affectant le secteur financier de l'UE a également mis en lumière cette lacune[83].

Le présent rapport maintient la recommandation selon laquelle les États membres devraient intensifier davantage leurs efforts dans ce domaine et prouver que les autorités de surveillance en charge de la LBC/FT peuvent **s'acquitter pleinement de leurs missions**.

### (4) Hausse des inspections sur place par les autorités de surveillance

Le rapport de 2019 maintenait la recommandation adressée en 2017 aux États membres relative à la conduite d'un nombre suffisant d'inspections sur place tant en ce qui concerne le secteur financier qu'en ce qui concerne le secteur non financier.

Des différences marquées persistent entre les États membres; plusieurs d'entre eux ont indiqué, dans leur évaluation nationale des risques, qu'ils effectuaient régulièrement des inspections de surveillance thématiques, tandis que d'autres ont déclaré qu'ils réalisaient une évaluation des risques générale.

En ce qui concerne le secteur financier, les CRF, les autorités de surveillance et les autres autorités compétentes en matière de LBC/FT devraient continuer d'effectuer des **inspections sur place** proportionnées, du point de vue de la fréquence et de l'intensité, aux risques de blanchiment de capitaux/de financement du terrorisme recensés. Ces inspections doivent porter sur les risques opérationnels spécifiques de blanchiment de capitaux/de financement du terrorisme, en fonction des vulnérabilités propres à chaque produit ou service. En particulier:

- l'avis de l'ABE sur les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme montre que les établissements de crédit sont les entités les plus couvertes par les activités de surveillance. Dans le présent rapport, il est également jugé nécessaire que les autorités compétentes surveillent de près la gestion des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme par les établissements de crédit et, au besoin, renforcent leurs efforts de surveillance en assurant une surveillance plus poussée des sociétés présentant le plus de risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.
- Les contrôles réalisés dans ce secteur auprès des établissements de paiement, qui présentent intrinsèquement des risques significatifs, sont toujours considérés comme étant médiocres ou très médiocres[84]. Dans le présent rapport, conformément à l'avis de l'ABE, il est recommandé de renforcer les inspections sur place dans ce secteur.
- En ce qui concerne les établissements de monnaie électronique, il n'est pas toujours nécessaire de procéder à des inspections complètes sur place. En lieu et place, il est recommandé d'effectuer, par exemple, des évaluations thématiques sur place afin d'assurer une couverture adéquate d'un nombre suffisamment important de sociétés.
- Les sociétés d'investissement représentent également un secteur pour lequel plusieurs autorités ont indiqué n'avoir procédé à aucune inspection, sur place ou non, au cours de la période de référence. Il convient donc d'examiner s'il y a lieu de revoir à la hausse la proportion d'inspections sur place réalisées à la lumière des risques décelés.

Pour le secteur non financier, le présent rapport appelle les États membres à veiller à ce que leurs CRF, leurs autorités de surveillance (lorsque celles-ci existent) et leurs autres

[83] Voir p. 19 et 20 de l'avis.
[84] Comme indiqué dans l'avis de l'ABE, à la section 4.2.2 intitulée «Qualité des contrôles».

autorités compétentes en matière de LBC/FT effectuent suffisamment de **contrôles sur place inopinés**, en particulier auprès des négociants de biens de grande valeur, des professionnels de l'immobilier et des négociants d'antiquités.

### (5) Réalisation d'inspections thématiques par les CRF, les autorités de surveillance et les autres autorités compétentes en matière de LBC/FT

Dans les précédents rapports, il avait été recommandé que les autorités de surveillance apprennent à mieux connaître les risques en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auxquels sont exposés les différents types d'activité. D'après les informations reçues par la Commission, cette recommandation n'a été que partiellement suivie. Il convient également de mentionner que, dans certains secteurs (par exemple, l'art et les antiquités), il n'existe aucune autorité de surveillance spécifique.

Dans le secteur des bureaux de change, il est conseillé aux autorités compétentes de tenir dûment compte des inspections thématiques afin d'acquérir une compréhension générale des risques et de la qualité des efforts d'atténuation des risques dans le secteur.

Le présent rapport maintient la recommandation selon laquelle les États membres devraient continuer de veiller à ce que les CRF, les autorités de surveillance (lorsqu'elles existent) et les autres autorités compétentes en matière de LBC/FT effectuent des **inspections thématiques**.

### (6) Élargissement de la liste d'entités assujetties

La cinquième directive antiblanchiment a étendu le champ d'application du régime de LBC/FT aux sociétés fournissant des services d'échange entre monnaies virtuelles et monnaies légales et aux prestataires de services de portefeuilles de conservation: aux marchands d'art (lorsque la valeur des opérations ou des séries d'opérations liées s'élève à 10 000 EUR ou plus); aux personnes qui fournissent des services similaires aux commissaires aux comptes, aux experts-comptables et aux conseillers fiscaux, à titre d'activité économique ou professionnelle principale; et aux agents immobiliers qui agissent en qualité d'intermédiaires pour la location de biens immeubles, en ce qui concerne les transactions pour lesquelles le loyer mensuel est d'un montant égal ou supérieur à 10 000 EUR. Un examen des évaluations nationales des risques et des transpositions effectuées par la plupart des États membres a montré que cette mesure d'atténuation était généralement suivie.

Le présent rapport maintient la recommandation selon laquelle une attention particulière devrait être accordée aux **professions présentant un risque particulier**: les agents immobiliers, les négociants d'œuvres d'art et d'antiquités et certains négociants de biens de grande valeur s'ils acceptent les paiements en espèce au-dessus d'un certain seuil; les plateformes de change de monnaies virtuelles et les fournisseurs de portefeuilles.

### (7) Niveau approprié de vigilance à l'égard de la clientèle pour les transactions occasionnelles

La Commission suggère, dans la proposition de règlement relatif à la LBC/FT, que les entités assujetties ne soient pas tenues d'appliquer des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle vis-à-vis des clients effectuant des transactions à titre occasionnel ou des transactions liées inférieures à un certain montant, sauf en cas de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Bien que le seuil de 10 000 EUR s'applique

à la plupart des **transactions exécutées à titre occasionnel**, les entités assujetties qui opèrent dans des secteurs ou effectuent des transactions qui présentent un risque plus élevé de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme devraient être tenues d'exercer une vigilance à l'égard de la clientèle pour les transactions correspondant à des seuils moins élevés.

Dans le présent rapport, la recommandation formulée en 2019 invitant les États membres à fixer des critères qui garantissent que les règles de vigilance à l'égard de la clientèle applicables aux **relations commerciales** ne sont pas contournées est donc maintenue.

### (8) Niveau approprié de vigilance à l'égard de la clientèle pour les services de location de coffres et assimilés

Compte tenu de la tendance croissante détectée en ce qui concerne l'utilisation de ces services par des organisations criminelles afin de dissimuler des gains de nature criminelle, le présent rapport maintient la recommandation appelant à ce que les États membres assurent un niveau approprié de **vigilance à l'égard de la clientèle** pour les services de location de coffres et assimilés.

### (9) Coopération régulière entre les autorités compétentes et les entités assujetties

Dans de précédents rapports, il était recommandé de renforcer la coopération entre les autorités compétentes et les entités assujetties afin de simplifier la détection des transactions suspectes, d'augmenter le nombre et la qualité des déclarations de transactions suspectes et de fournir des orientations sur les risques ainsi que sur les obligations de vigilance à l'égard de la clientèle et sur les exigences en matière de déclaration. Plusieurs secteurs continuent de souligner que le manque de retour d'informations sur leurs déclarations de transactions suspectes pose problème, notamment les secteurs suivants: les jeux d'argent et de hasard, les conseillers fiscaux, les commissaires aux comptes, les experts-comptables externes, les notaires et autres membres de professions juridiques indépendantes et les services de transfert de fonds.

Le présent rapport recommande une **coopération étroite et régulière** entre les autorités compétentes en matière de LBC/FT, les CRF, les autorités répressives et le secteur privé. Dans certains États, des partenariats public-privé (PPP) ont été mis en place afin d'améliorer la coopération et les échanges d'informations et de contribuer à l'amélioration de la déclaration des transactions suspectes. Certains PPP prévoient également le partage d'informations tactiques afin de faciliter les enquêtes en cours des autorités répressives. Grâce au partage d'informations, les entités assujetties peuvent mieux ajuster leurs systèmes de surveillance afin de tenir compte des nouvelles typologies et des nouveaux risques.

### (10) Formation spécialisée et continue des entités assujetties

La plupart des États membres indiquent que des formations ont été dispensées conformément aux recommandations et que des orientations sur les obligations en matière de LBC/FT ont été publiées pour différents secteurs.

Le présent rapport maintient la recommandation appelant à dispenser **davantage de formations**, notamment aux entités assujetties présentant un risque particulier, telles que recensées dans la présente évaluation supranationale des risques.

### (11) Rapport annuel émanant des autorités compétentes/organismes d'autorégulation sur les activités de LBC/FT des entités assujetties placées sous leur responsabilité

Ainsi que le montrent les évaluations nationales des risques, les activités de surveillance réalisées par les organismes d'autorégulation sont encore des activités récentes, présentant des niveaux divergents de mise en conformité et pour lesquelles il n'existe donc pas beaucoup de statistiques détaillées. Dans sa proposition de règlement relatif à la LBC/FT, la Commission a inclus des dispositions visant à faciliter la conformité des entités assujetties avec leurs obligations de déclaration et à permettre un fonctionnement plus efficace des activités d'analyse et de la coopération des CRF. Par rapport à la cinquième directive antiblanchiment, elle renforce la cohérence en veillant à ce que, lorsque la surveillance est assurée par des organismes d'autorégulation, ces derniers soient soumis au contrôle d'une autorité publique.

Le présent rapport maintient la précédente recommandation et encourage les organismes d'autorégulation à jouer un **rôle plus proactif** dans la surveillance en matière de LBC/FT.

## 4.4. Analyse des risques par produit/service – recommandations spécifiques

Outre les recommandations susmentionnées[85], il est nécessaire de prendre les mesures spécifiques aux produits/secteurs suivants[86]:

### *4.4.1. Liquidités et avoirs assimilés*

- Dans leurs évaluations nationales des risques, les États membres devraient prendre en compte les risques posés par les paiements en espèces d'un montant élevé et les activités nécessitant beaucoup d'espèces et prendre des mesures d'atténuation appropriées.

### *4.4.2. Secteur financier*

- Il est essentiel que les États membres établissent et améliorent leurs registres de bénéficiaires effectifs pour contribuer à la mise en œuvre de processus solides de vigilance à l'égard de la clientèle.
- Les États membres devraient améliorer les systèmes de surveillance et de détection applicables aux produits les plus exposés aux risques de financement du terrorisme.
- Les États membres devraient continuer de mener des inspections thématiques, en ciblant différents domaines en fonction des secteurs/produits. En ce qui concerne l'efficacité des inspections sur place effectuées dans des sociétés significatives au sein d'un secteur particulier, il est plus efficace de sélectionner les domaines à risque que d'effectuer une inspection globale; les autorités de surveillance ont ainsi une idée précise des meilleures pratiques et des lacunes les plus importantes.
- Des formations et des orientations devraient être fournies sur les facteurs de risque, tels que les relations d'affaires ou les transactions n'impliquant pas de présence physique, les intermédiaires professionnels et les clients extraterritoriaux, ainsi que les structures complexes ou les sociétés-écrans.

[85] Certaines recommandations sont réitérées dans le présent rapport pour certains secteurs spécifiques.
[86] Pour plus de détails sur les recommandations émises par produit/service, voir le document de travail des services de la Commission accompagnant le présent rapport.

#### *4.4.3. Secteur et produits non financiers – Entreprises et professions non financières désignées*

- Les États membres devraient veiller à ce que les autorités compétentes/organismes d'autorégulation fournissent des formations et des orientations sur les facteurs de risque, en mettant particulièrement l'accent sur les relations d'affaires n'impliquant pas de présence physique, les intermédiaires professionnels et les clients ou juridictions extraterritoriaux, ainsi que les structures complexes ou les sociétés-écrans.
- Les États membres devraient veiller à ce que les autorités compétentes/organismes d'autorégulation effectuent des inspections thématiques afin de vérifier la conformité avec les obligations en matière d'identification des bénéficiaires effectifs.
- Les autorités compétentes/organismes d'autorégulation devraient transmettre aux États membres des rapports annuels sur les mesures mises en œuvre pour évaluer la conformité des entités assujetties avec leurs obligations de vigilance à l'égard de la clientèle, notamment en ce qui concerne les bénéficiaires effectifs, les déclarations de transactions suspectes et les contrôles internes.
- Les États membres devraient veiller à ce que les prestataires de services proposant des conseils aux entreprises en matière de structure du capital, de stratégie industrielle et de questions connexes, ainsi que des services et conseils dans le domaine de la fusion et du rachat d'entreprises se conforment à leurs obligations relatives aux bénéficiaires effectifs.

#### *4.4.4. Secteur des jeux d'argent et de hasard*

- Les autorités compétentes devraient mettre en place auprès des opérateurs de jeux en ligne des programmes de sensibilisation aux nouveaux facteurs de risque qui peuvent avoir une incidence sur le niveau de vulnérabilité de ce secteur, y compris l'emploi de monnaie électronique anonyme ou de monnaie virtuelle et l'émergence d'opérateurs de jeux en ligne non agréés. Les retours d'informations des CRF sur la qualité des déclarations des transactions suspectes amélioreraient les déclarations et l'utilisation des informations fournies.
- Outre les sessions de formation, les États membres devraient s'assurer que des formations adéquates sur l'évaluation appropriée des risques associés aux produits/modèles commerciaux concernés sont dispensées au personnel, aux responsables de la conformité et aux prestataires de services.

#### *4.4.5. Collecte et transferts de fonds par l'intermédiaire d'organismes à but non lucratif*

- Les États membres devraient veiller à ce que les organismes à but non lucratif participent davantage aux évaluations nationales des risques, surtout en ce qui concerne la possibilité pour les établissements financiers de diminuer les risques.
- Les États membres devraient mettre sur pied des programmes d'information et de sensibilisation sur le risque que courent les organismes à but non lucratif de faire l'objet d'agissements illicites et leur fournir du matériel de sensibilisation.

#### *4.4.6. Football professionnel, ports francs, programmes de citoyenneté et de résidence par investissement*

- *Football professionnel*: les États membres devraient déterminer quels acteurs il convient de soumettre à l'obligation de déclaration des transactions suspectes et

quelles exigences devraient s'appliquer au contrôle et à l'enregistrement de l'origine des détenteurs de compte et des bénéficiaires des fonds.

- *Ports francs:* les États membres devraient effectuer des contrôles indépendants et réguliers en matière de la lutte contre le blanchiment de capitaux pour vérifier la conformité des opérateurs de ports francs autorisés, et ils devraient veiller à l'application appropriée et cohérente des procédures et des contrôles en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux déjà consacrés par le droit.
- *Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement*: les États membres devraient supprimer les programmes de citoyenneté par investissement et évaluer de manière approfondie les risques de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme dans leurs programmes de résidence par investissement.

## 5. CONCLUSIONS

La Commission continuera de surveiller la mise en œuvre des recommandations de la présente évaluation supranationale des risques et présentera un nouveau rapport, en principe d'ici 2024, à la lumière des modifications éventuellement apportées à l'actuel cadre réglementaire de l'UE. Ce nouveau rapport évaluera aussi la façon dont les mesures prises à l'échelon européen et national influencent les niveaux de risque.