AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 16 février 2022

sur une proposition de directive et de règlement relatifs à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme

(CON/2022/5)

(2022/C 210/06)

Introduction et fondement juridique

Les 8, 14 et 20 octobre 2021, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu une demande de consultation de la part du Parlement européen et du Conseil, respectivement, portant sur une 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 ([1]) (ci-après le « règlement LBCR1 ») et sur une proposition de directive 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 ([2]) (ci-après la « directive LBCD6 »).

La BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 127, paragraphe 4, et de l'article 282, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, étant donné que le règlement et la directive proposés contiennent des dispositions ayant une incidence sur les missions fondamentales du Système européen de banques centrales (SEBC) qui consistent à mettre en œuvre la politique monétaire de l'Union conformément à l'article 127, paragraphe 2, premier tiret, du traité, à promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement conformément à l'article 127, paragraphe 2, quatrième tiret, du traité, à assurer le contrôle prudentiel des établissements de crédit en vertu de l'article 127, paragraphe 6, du traité, à établir le cours légal des billets de banque en euro conformément à l'article 128, paragraphe 1, du traité et à contribuer à la stabilité du système financier conformément à l'article 127, paragraphe 5, du traité. Conformément à l'article 17.5, première phrase, du règlement intérieur de la Banque centrale européenne, le présent avis a été adopté par le conseil des gouverneurs.

Observations générales

1. Aperçu et remarques introductives

1.1. Le présent avis porte sur le règlement LBCR1 et la directive LBCD6, qui font partie d'un ensemble de quatre propositions législatives publiées par la Commission européenne le 20 juillet 2021 visant à renforcer les règles de l'Union en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT). Les deux propositions législatives restantes font l'objet d'avis séparés : a) la 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) n° 1093/2010, (UE) n° 1094/2010 et (UE) n° 1095/2010 ([3]) (ci-après le règlement « ALBCR »), et b) la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les informations accompagnant les transferts de fonds et de certains crypto-actifs (refonte) ([4]).

([1]) COM(2021) 420 final.
([2]) COM(2021) 423 final.
([3]) COM(2021) 421 final.
([4]) COM(2021) 422 final.

1.2. La BCE se félicite de cette initiative. Conformément aux avis antérieurs de la BCE sur les propositions législatives ([5]) relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT), la BCE soutient fermement un régime de l'Union qui garantit que les États membres, les autorités et organes de l'Union, ainsi que les entités assujetties au sein de l'Union, disposent d'outils efficaces pour lutter contre l'utilisation abusive du système financier de l'Union à des fins de blanchiment de capitaux (BC) et de financement du terrorisme (FT).

1.3. Le cadre de l'Union en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a une incidence sur les missions accomplies par la BCE dans le domaine du contrôle prudentiel des établissements de crédit en vertu de l'article 127, paragraphe 6, du traité et du règlement (UE) n° 1024/2013 ([6]) du Conseil, ainsi que sur les missions au titre de l'article 127, paragraphe 2, du traité qui relèvent de sa mission fondamentale de banque centrale. Il concerne également la BCE d'un point de vue institutionnel.

1.4. Premièrement, la mission de surveillance des établissements de crédit eu égard à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du BC ou du FT n'a pas été confiée à la BCE. Cela est exclu par l'article 127, paragraphe 6, du traité, qui limite clairement les missions qui peuvent être confiées à la BCE à des missions de surveillance prudentielle. Toutefois, il est important de tenir compte des résultats de la surveillance LBC/FT pour l'exécution des missions de surveillance prudentielle de la BCE. En particulier, le risque d'utilisation du système financier aux fins du BC ou du FT est à prendre en considération pour les décisions de surveillance prudentielle adoptées par la BCE et relatives aux acquisitions de participations qualifiées dans des entités soumises à sa surveillance prudentielle, aux octrois et aux retraits d'agréments aux établissements de crédit et aux évaluations d'aptitude des dirigeants de telles entités, en place ou potentiels, ainsi que pour la surveillance quotidienne exercée dans le cadre du processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (*Supervisory Review and Evaluation Process* – SREP). De graves violations aux obligations en matière de LBC/FT peuvent avoir des conséquences préjudiciables sur la réputation d'un établissement de crédit et donc mettre en péril sa viabilité. Ces infractions peuvent également donner lieu à des sanctions administratives ou pénales importantes à l'encontre des entités soumises à la surveillance prudentielle et de leur personnel. Dans certains cas, des infractions graves aux exigences en matière de LBC/LFT peuvent rendre directement nécessaire le retrait de l'agrément d'un établissement de crédit. Une surveillance LBC/FT efficace en matière de ainsi qu'un échange d'informations entre les autorités de surveillance prudentielle et les autorités de surveillance LBC/FT sont donc essentiels ([7]). Les modifications apportées ces dernières années à la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil ([8]) et à la directive n° 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil ([9]) ainsi que les travaux de l'Autorité européenne de surveillance ont conduit à la mise en place de processus visant à faciliter cet échange d'informations, ces derniers faisant désormais partie intégrante des travaux de la BCE relatifs à la surveillance prudentielle des établissements de crédit.

1.5. En outre, la BCE est en mesure d'agir en tant que contrepartie d'un certain nombre d'entités assujetties lorsqu'elle mène des opérations de marché dans le cadre de son mandat de banque centrale. La BCE est en conséquence soumise aux mêmes procédures de vigilance à l'égard de la clientèle que les entités assujetties sont tenues d'appliquer à l'égard de leurs clients conformément aux cadres applicables en matière de LBC/FT .

([5]) Voir l'avis CON/2005/2 de la Banque centrale européenne du 4 février 2005 sollicité par le Conseil de l'Union européenne sur une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, y compris le financement du terrorisme (COM(2004) 448 final) (JO C 40 du 17.2.2005, p. 9), l'avis CON/2013/32 de la Banque centrale européenne du 17 mai 2013 sur une proposition de directive relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et sur une proposition de règlement relatif aux informations accompagnant les virements de fonds (JO C 166 du 12.6.2013, p. 2), l'avis CON/2016/49 de la Banque centrale européenne du 12 octobre 2016 sur une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil 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 et modifiant la directive 2009/101/CE (JO C 459 du 9.12.2016, p. 3) et l'avis CON/2018/55 de la Banque centrale européenne du 7 décembre 2018 sur une proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne) et les actes juridiques connexes (JO C 37, du 30.1.2019, p. 1). Tous les avis de la BCE sont publiés sur EUR-Lex.

([6]) Règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (JO L 287 du 29.10.2013, p. 63).

([7]) Voir le point 1.2 de l'avis CON/2018/55.

([8]) 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) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission (JO L 141 du 05.06.2015, p. 73).

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

Observations particulières

2. **Définition des entités assujetties**

2.1. Le règlement LBCR1 ([10]) contient une liste des entités assujetties aux fins du règlement LBCR1, de la directive LBCD6 et du règlement ALBCR. De manière cohérente avec les précédentes directives LBC ([11]), la liste des entités assujetties n'inclut pas les banques centrales. La BCE prend note que les banques centrales ne relèvent d'aucune des catégories d'entités assujetties au titre du règlement LBCR1, telles que les établissements de crédit ou les établissements financiers, étant donné que ces termes sont utilisés séparément de celui de banque centrale dans le traité et les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne (ci-après les « statuts du SEBC »). En outre, les actes législatifs de l'Union régissant les activités des établissements de crédit et des autres opérateurs des marchés financiers, par exemple le règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil ([12]), la directive 2013/36/UE, la directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil ([13]) et la directive (UE) 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil ([14]), contiennent des dispositions explicites précisant que les banques centrales ne relèvent pas de leur champ d'application. Étant donné que le cadre LBC/FT de l'Union évolue, grâce au règlement LBCR1, vers un règlement qui sera directement applicable dans tous les États membres, il pourrait être utile que cette interprétation du statut des banques centrales du SEBC soit confirmée par les colégislateurs, en particulier en ce qui concerne les missions accomplies par les banques centrales du SEBC en vertu des traités. En ce qui concerne les autres activités qui peuvent être exercées par certaines banques centrales nationales (BCN) du SEBC, la BCE entend que, si les États membres considèrent que des activités spécifiques exercées par certaines BCN, comme par exemple la mise à disposition de comptes courants à leurs membres du personnel, devaient être soumises aux mêmes exigences que celles énoncées dans le règlement LBCR1, ou à un sous-ensemble approprié de celles-ci, ces États conserveront la possibilité d'y parvenir au moyen de leur législation nationale.

3. **Aspects liés à la surveillance prudentielle**

3.1. *Définitions*

3.1.1. Le règlement LBCR1 définit le terme de « superviseur » comme un organisme chargé de veiller au respect des exigences du règlement LBCR1 ([15]) par les entités assujetties. Il définit également le terme d'« autorité compétente », qui inclut, entre autres, une autorité publique chargée de certaines responsabilités dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme ([16]). Certaines missions de surveillance prudentielle comprennent des éléments en matière de LBC/FT. Les autorités de surveillance prudentielle, y compris la BCE, doivent alors s'appuyer sur des évaluations de risque BC/FT, sur l'identification des violations aux obligations en matière de LBC/FT ou sur d'autres données fournies par les autorités de surveillance LBC/FT. En conséquence, le règlement ALBCR ([17]) classe en tant qu'« autorités non LBC-FT » les deux autorités chargées de la surveillance prudentielle en vertu de la directive 2013/36/UE et la BCE lorsqu'elle s'acquitte des missions que lui confie le règlement (UE) n° 1024/2013. La BCE entend donc que ni le terme de « superviseur », ni le terme « d'autorité compétente » figurant dans le règlement LBCR1 ne doivent inclure la BCE ou d'autres autorités de surveillance prudentielle.

([10]) Voir l'article 3 du règlement LBCR1.

([11]) Directive 91/308/CEE du Conseil du 10 juin 1991 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux (JO L 166 du 28.6.1991, p. 77), directive 2001/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 modifiant la directive 91/308/CEE du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux (JO L 344 du 28.12.2001, p. 76), directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (JO L 309 du 25.11.2005, p. 15), directive (UE) 2015/849 et 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 (JO L 156 du 19.6.2018, p. 43).

([12]) Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (JO L 176 du 27.6.2013, p. 1).

([13]) Directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant la directive 2002/92/CE et la directive 2011/61/UE (JO L 173 du 12.6.2014, p. 349).

([14]) Directive (UE) 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 2002/65/CE, 2009/110/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010, et abrogeant la directive 2007/64/CE (JO L 337 du 23.12.2015, p. 35).

([15]) Voir le point 32 de l'article 2 du règlement LBCR1.

([16]) Voir le point 31 de l'article 2 du règlement LBCR1.

([17]) Voir le point 5 de l'article 2.1, du règlement ALBCR.

3.2. *Fonction de conformité au sein des entités assujetties*

3.2.1. Le règlement LBCR1 ([18]) définit deux catégories de membres d'un niveau élevé de la hiérarchie comme étant responsables de la conformité des entités assujetties en matière de LBC/FT : « gestionnaire de la conformité » et « responsable de la conformité ». Le gestionnaire de la conformité doit être un membre exécutif du conseil d'administration (ou d'un organe de direction équivalent) de l'entité assujettie et est responsable de la mise en œuvre des politiques, contrôles et procédures de l'entité assujettie visant à garantir la conformité au règlement LBCR1, ainsi que de la réception des informations concernant les faiblesses importantes ou significatives de ces politiques, contrôles et procédures. Cette disposition développe la disposition actuellement énoncée dans la directive (UE) 2015/849 ([19]), qui contient le terme de « conseil d'administration ». La nouvelle disposition est proposée dans le cadre du règlement LBCR1, qui, en tant que règlement, ne sera pas transposée dans les législations nationales en utilisant les termes correspondants existant dans ces législations. Il est donc suggéré d'utiliser le terme plus général d'« organe de direction » au lieu de « conseil d'administration » ou, en l'absence de conseil d'administration, « organe de direction équivalent ». Le terme « organe de direction » est utilisé dans un certain nombre d'actes de l'Union régissant les activités des établissements de crédit et des établissements financiers, tels que la directive 2013/36/UE, la directive n° 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil ([20]) (qui contient le terme « organe d'administration, de gestion ou de contrôle »), la directive 2014/65/UE et le règlement (UE) n° 600/2014, ([21]) ainsi que la directive (UE) 2017/1132 du Parlement européen et du Conseil ([22]) (qui utilise le plus souvent le terme « organe d'administration ou de direction »). Le règlement LBCR1 pourrait donc être modifié afin de préciser que le gestionnaire de la conformité devrait être un membre exécutif de l'« organe de direction ».

3.2.2. Le règlement LBCR1 prévoit que le gestionnaire de la conformité doit régulièrement faire rapport au conseil d'administration ou à l'organe de direction équivalent. Dans les entreprises mères, cette personne est également chargée de superviser les politiques, les contrôles et procédures à l'échelle du groupe. En ce qui concerne les établissements de crédit, l'organe de direction adopte des décisions collectivement et est chargé, entre autres, d'approuver et de revoir les stratégies et les politiques régissant la prise, la gestion, le suivi et l'atténuation des risques auxquels l'établissement est ou pourrait être exposé ([23]). Le règlement LBCR1 devrait donc préciser que la désignation du gestionnaire de la conformité n'a aucune incidence sur la responsabilité collective de l'organe de direction en vertu d'autres actes de l'Union.

3.2.3. Le règlement LBCR1 ([24]) exige que le responsable de la conformité soit nommé par le conseil d'administration ou l'organe de direction et soit chargé de l'application au quotidien des politiques de l'entité assujettie en matière de LBC/FT ; il est également chargé de signaler les transactions suspectes à la cellule de renseignement financier. Le responsable de la conformité sera un membre d'un niveau élevé de la hiérarchie de l'entité assujettie ([25]). La BCE comprend que, au sein des établissements de crédit, la gestion de la conformité et la responsabilité de la conformité feront partie des fonctions de contrôle interne qui devront être exercées conformément à la directive 2013/36/UE, interprétée à la lumière des orientations applicables de l'Autorité bancaire européenne (ABE) ([26]). Cela suppose, entre autres, l'indépendance du gestionnaire de la conformité ainsi que celle du responsable de la conformité, la limitation de la combinaison de leurs fonctions avec d'autres fonctions au sein de l'établissement de crédit, l'octroi de ressources suffisantes pour exercer leurs fonctions et l'accès à l'organe de direction.

3.2.4. Le règlement LBCR1 précise en outre que dans le cas d'entités assujetties soumises à des vérifications concernant les membres d'un niveau élevé de la hiérarchie en vertu d'autres actes de l'Union, les responsables de la conformité doivent faire l'objet d'une vérification visant à garantir qu'ils se conforment à ces exigences. La BCE comprend que cette disposition ne fait référence qu'aux exigences énoncées dans d'autres actes de l'Union et n'établit aucune exigence supplémentaire pour la vérification de l'aptitude d'un gestionnaire de la conformité ou d'un responsable de la conformité. Cela signifie que ce n'est que lorsque d'autres actes de l'Union exigent déjà que le gestionnaire de la conformité ou le responsable de la conformité fasse l'objet d'une vérification d'aptitude que cette vérification sera

([18]) Voir l'article 9 du règlement LBCR1.
([19]) Voir l'article 46, paragraphe 4, de la directive (UE) n° 2015/849.
([20]) Directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II) (JO L 335 du 17.12.2009, p. 1).
([21]) Règlement (UE) n° 600/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (JO L 173 du 12.6.2014, p. 84).
([22]) Directive (UE) 2017/1132 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés (JO L 169 du 30.6.2017, p. 46).
([23]) Voir l'article 76, paragraphe 1, de la directive 2013/36/UE.
([24]) Voir l'article 9, paragraphe 3, du règlement LBCR1.
([25]) Tel que défini à l'article 2, point 28, du règlement LBCR1.
([26]) Voir les orientations de l'ABE en matière de gouvernance interne au titre de la directive 2013/36/UE (EBA/GL/2021/05). Disponibles sur le site internet de l'ABE.

effectuée, conformément à ces autres actes de l'Union. Il serait souhaitable de préciser plusieurs règles pratiques régissant les situations où une autorité autre qu'une autorité de surveillance LBC/FT vérifie l'aptitude d'un gestionnaire de la conformité ou d'un responsable de la conformité. Premièrement, il convient de veiller à ce que, dans une telle situation, les superviseurs LBC/FT respectifs fournissent à cette autorité toutes les informations nécessaires, dans le cadre de leur compétence en matière de surveillance et, le cas échéant, se concertent avec d'autres autorités LBC/FT. Par exemple, si les autorités de surveillance prudentielle sont chargées d'évaluer l'aptitude d'un gestionnaire de la conformité ou d'un responsable de la conformité, elles seront généralement en mesure d'évaluer certains des critères d'aptitude, tels que la réputation, l'honnêteté et l'intégrité de la personne concernée. Toutefois, en ce qui concerne d'autres critères, tels que la question de savoir si la personne possède les connaissances, les compétences et l'expérience adéquates pour exercer la fonction de gestionnaire de la conformité ou de responsable de la conformité, les superviseurs LBC/FT devraient disposer de l'expertise et des informations nécessaires. Deuxièmement, compte tenu de l'importance de la contribution des superviseurs LBC/FT à la vérification de l'aptitude et de la pertinence du choix des gestionnaires de la conformité et des responsables de la conformité pour le mandat des superviseurs LBC/FT défini dans le règlement LBCR1 ([27]), les superviseurs LBC/FT devraient avoir la possibilité d'empêcher une personne qu'ils considèrent comme ne possédant pas les connaissances, les compétences et l'expérience nécessaires, d'exercer la fonction de gestionnaire de la conformité ou de responsable de la conformité, même lorsque la vérification globale de l'aptitude est effectuée par une autre autorité. Toutefois, étant donné que les personnes nommées peuvent l'avoir été pour exercer plusieurs fonctions au sein de l'entité assujettie, il convient de veiller à ce que la position négative de l' autorité de surveillance LBC/FT quant à la fonction de gestionnaire de la conformité ou de responsable de la conformité n'affecte pas la possibilité pour l'autorité chargée de la vérification globale de l'aptitude de prendre une décision positive en ce qui concerne toute autre fonction proposée à ces personnes. À cette fin, il convient également de préciser que les missions du gestionnaire de la conformité visées dans le règlement LCBR1 ([28]) ne concernent que la conformité au règlement LCBR1. Troisièmement, étant donné que les évaluations d'aptitude sont soumises à des délais stricts, il convient de préciser que les informations apportées par l'autorité de surveillance LBC/FT à la vérification globale de l'aptitude doivent être fournies dans un délai approprié. À cet égard, il est également suggéré de tenir compte des situations dans lesquelles l'autorité de surveillance LBC/FT ne fournit aucune évaluation dans le délai imparti. Quatrièmement, étant donné que l'autorité chargée de la vérification globale de l'aptitude dépendra pleinement de la contribution de l'autorité de surveillance LBC/FT en ce qui concerne les connaissances, les compétences et l'expérience de la personne nommée, il est suggéré que l'évaluation des superviseurs LBC/FT fasse partie intégrante de la décision de l'autorité effectuant la vérification globale de l'aptitude. Cinquièmement, il est en outre recommandé que les orientations relatives à la coopération LBC/FT envisagées dans la directive LBCD6 ([29]) comprennent également des modalités pratiques sur la manière dont les superviseurs LBC/FT coopéreront, dans le cadre du processus de vérification de l'aptitude des gestionnaires de la conformité et des responsables de la conformité, avec la BCE et les autorités compétentes nationales telles que définies dans le règlement (UE) n° 1024/2013, et qu'elles fixent des délais précis dans lesquels la contribution des superviseurs LBC/FT à la vérification d'aptitude doit être fournie.

3.3. *Pouvoirs des superviseurs LBC/FT d'imposer des sanctions et des mesures administratives*

3.3.1. La directive LBCD6 définit un large éventail de sanctions et de mesures administratives mises à la disposition des superviseurs LBC/FT ([30]) qui peuvent, dans certaines situations, coïncider ou interférer avec des sanctions et mesures imposées par d'autres autorités de surveillance, y compris la BCE dans l'exercice de ses missions au titre du règlement (UE) n° 1024/2013. C'est pourquoi il est suggéré de créer un mécanisme de coordination approprié entre les superviseurs LBC/FT et les autres autorités concernées, y compris les autorités de surveillance prudentielle. De tels dispositifs pourraient aider les autorités à planifier et à appliquer des sanctions et des mesures et éviter tout conflit involontaire de par leurs effets. À plus long terme, il importera de clarifier davantage les aspects pratiques des processus de coordination au moyen d'orientations (ou d'un autre document réglementaire) afin de veiller à ce que les autorités concernées puissent prendre les mesures requises dans des délais qui seront souvent courts et qui sont clairement définis dans la législation. Cela vaut également pour la coopération en matière des évaluations d'aptitude (voir le point 3.2.4). En outre, lorsque les autorités LBC/FT et les autorités prudentielles sont investies de pouvoirs de surveillance identiques ou similaires, il convient que les orientations prévoient que, dans chaque cas, les pouvoirs soient exercés par l'autorité la mieux placée pour les appliquer dans le cas concerné. Étant donné que l'élaboration de telles orientations peut nécessiter une coopération entre l'Autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et l'ABE (et éventuellement aussi avec l'Autorité européenne des marchés financiers et l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles), la BCE a proposé, dans son avis séparé sur le règlement ALBCR, d'inclure des dispositions spécifiques facilitant la coopération de ces autorités en ce qui concerne l'élaboration de produits réglementaires .

([27]) Voir l'article 2, point 32, du règlement LBCR1.
([28]) Voir l'article 9, paragraphes 1 et 2, du règlement LBCR1.
([29]) Voir article 52, point a), de la directive LBCD6.
([30]) Voir les articles 39 à 41 de la directive LBCD6.

3.3.2. Les pouvoirs proposés aux superviseurs LBC/FT dans la directive LBCD6 comprennent également le pouvoir de retirer ou de suspendre les agréments des entités assujetties et d'imposer une interdiction temporaire d'exercer des fonctions de direction dans ces mêmes entités à toute personne exerçant des responsabilités dirigeantes en leur sein ([31]). Toutefois, dans de nombreux cas, l'autorité compétente pour l'octroi et le retrait d'agréments aux différents types d'entités assujetties, ou pour les décisions sur l'aptitude de membres de leurs organes de direction ou de titulaires de postes clés, est différente de l'autorité de surveillance LBC/FT. En outre, la compétence d'octroyer et de retirer des agréments ou de prendre des décisions sur l'aptitude peut être régie par des actes législatifs autres que la législation en matière de LBC/FT. Par exemple, l'octroi d'agréments à des établissements de crédit au sein de l'Union est régi principalement par la directive 2013/36/UE et, pour les établissements de crédit établis dans les États membres participant au mécanisme de surveillance unique, la BCE s'est vu confier la compétence exclusive d'accorder et de retirer des agréments. Par ailleurs, ces actes législatifs peuvent ne pas reconnaître la possibilité de suspendre l'agrément : c'est le cas, par exemple, de la directive 2013/36/UE. La BCE note que ces dispositions figurent actuellement dans la directive (UE) 2015/849 et que, en ce qui concerne certaines entités assujetties, les superviseurs LBC/FT peuvent avoir le pouvoir d'octroyer et de retirer les agréments. Toutefois, afin de tenir compte du fait que, dans certaines situations, le pouvoir exclusif de retirer l'agrément à des entités assujetties est exercé par des autorités autres que les superviseurs LBC/FT et afin d'éviter la duplication des pouvoirs de surveillance dans d'autres situations, il convient de préciser que, lorsque le pouvoir de retirer l'agrément ou de prendre une autre mesure en ce qui concerne l'agrément d'une entité assujettie incombe à une autre autorité, les superviseurs LBC/FT n'ont que la possibilité de proposer le retrait ou autre mesure concernant l'agrément à l'autorité qui a compétence pour prendre de telles mesures. De même, lorsque les décisions relatives à l'aptitude des membres de l'organe de direction ou des titulaires de poste clés relèvent de la compétence d'une autre autorité, la directive LBCD6 devrait préciser que les superviseurs LBC/FT ont le pouvoir de proposer l'adoption de la décision à une autorité qui a compétence pour prendre une telle mesure. Cette formulation serait également plus proche des termes proposés par la Commission dans le règlement ALBCR ([32])..

3.3.3. La directive LBCD6 prévoit que des mesures administratives autres que des sanctions peuvent être imposées pour des infractions détectées qui ne sont pas jugées suffisamment graves pour être sanctionnées par une sanction administrative ([33]). Toutefois, certaines des mesures administratives énumérées dans la directive LBCD6 peuvent avoir une incidence plus grave sur une entité assujettie que des sanctions administratives. Limiter des mesures administratives autres que des sanctions à des infractions moins graves pourrait limiter les autorités LBC/FT dans leur choix de réponse prudentielle la plus appropriée aux infractions qui contreviennent aux exigences du règlement LBCR1. Il est donc suggéré de supprimer cette formulation de la directive LBCD6. Il pourrait également être envisagé d'aligner les formulations figurant à l'article 41, paragraphe 1, de la directive LBCD6 et à l'article 20, paragraphe 1, du règlement ALBCR. Alors que la première disposition exige que les superviseurs LBC/FT disposent des pouvoirs qui y sont énumérés lorsqu'ils constatent des infractions au règlement LBCR1, la seconde disposition est plus large et prévoit que l'Autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dispose de pouvoirs de surveillance également en cas d'infractions probables au règlement LBCR1 et dans les situations où les dispositifs mis en œuvre par l'entité assujettie sélectionnée ne garantissent pas une bonne gestion de ses risques. Lors de l'alignement de ces dispositions, il convient en outre de veiller à ce qu'il soit précisé que, lorsque la directive LBCD6 et le règlement ALBCR rattachent les pouvoirs de surveillance à des lacunes dans la gestion des risques par les entités assujetties, cela ne concerne que les risques de BC/FT et non d'autres risques et ce, afin de réduire au minimum les conflits potentiels avec la législation prudentielle.

3.4. *Coopération et échange d'informations entre les autorités*

3.4.1. La directive LBCD6 définit les obligations de secret professionnel des superviseurs LBC/FT des établissements de crédit et des établissements financiers (ci-après collectivement dénommés les « superviseurs financiers LBC/FT »), en introduisant des exemptions lorsque ces derniers seront autorisés à fournir des informations confidentielles à d'autres autorités ([34]). Ces dispositions ne semblent pas autoriser l'échange d'informations confidentielles avec un certain nombre de types d'autorités, même si cet échange pourrait être nécessaire dans la pratique. Par exemple, si la directive LBCD6 exige des superviseurs LBC/FT qu'ils coopèrent avec les autorités compétentes ([35]) et les autorités fiscales ([36]), l'autorisation de fournir des informations confidentielles à ces autorités semble dépendre du choix des

([31]) Voir l'article 41, paragraphe 1, points e) et f), de la directive LBCD6.

([32]) Voir l'article 20, paragraphe 2, point i), du règlement ALBCR, qui dispose que l'Autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a le pouvoir de « proposer le retrait de l'agrément de l'entité assujettie sélectionnée à l'autorité qui a délivré cet agrément. ».

([33]) Voir l'article 41, paragraphe 1, de la directive LBCD6.

([34]) Voir notamment les articles 50 et 51 de la directive LBCD6.

([35]) Le terme d'autorité compétente est défini à l'article 2, point 31 du règlement LBCR1 et comprend a) une cellule de renseignement financier, b) une autorité de surveillance LBC/FT qui est un organe public, ou l'autorité publique qui supervise les organismes d'autorégulation, c) une autorité publique chargée de mener des enquêtes ou des poursuites pénales concernant le blanchiment de capitaux, les infractions sous-jacentes ou le financement du terrorisme, ou de procéder au dépistage, à la saisie ou au gel et à la confiscation des avoirs d'origine criminelle, d) une autorité publique chargée de certaines responsabilités dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme.

([36]) Voir article 45 de la directive LBCD6.

États membres d'autoriser ou non un tel échange ([37]). Afin de rendre la liste des exemptions à l'obligation générale de secret professionnel prévue par la directive LBCD6 ([38]) plus complète, une enquête auprès des superviseurs LBC/FT pourrait être réalisée afin de recenser les types d'autorités avec lesquelles ils partagent (ou doivent partager) des informations confidentielles dans la pratique. En outre, d'éventuelles interactions avec d'autres autorités au titre de la proposition de règlement sur les marchés de crypto-actifs ([39]) (ci-après la « proposition de règlement MiCA ») pourraient être envisagées. Par ailleurs, la directive LBCD6 ne semble pas établir d'exigence de secret professionnel pour les superviseurs LBC/FT des entités assujetties autres que les établissements de crédit ou les établissements financiers (ci-après collectivement dénommées les « superviseurs non-financiers LBC/FT »). Il est difficile de déterminer si, dans une telle situation, les superviseurs financiers et non financiers LBC/FT peuvent coopérer efficacement entre eux et avec d'autres autorités.

3.4.2. La directive LBCD6 exige que l'échange d'informations entre les autorités de surveillance prudentielle et les superviseurs financiers LBC/FT soit soumis aux exigences de secret professionnel énoncées dans la directive LBCD6 ([40]). Étant donné que le régime de secret professionnel auquel les autorités de surveillance prudentielle sont soumises est régi par d'autres actes de l'Union, tels que la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les autorités de surveillance prudentielle des établissements de crédit, il est suggéré de modifier les dispositions appropriées de la directive LBCD6 de manière à ce qu'elles prévoient également des exigences équivalentes en matière de secret professionnel. En outre, il est proposé que cette exigence s'applique également aux échanges d'informations avec d'autres autorités citées dans la directive LBCD6, ([41]) afin de garantir un traitement cohérent des informations partagées, quelles que soient les autorités qui participent à l'échange. Il convient que ces modifications soient compatibles avec la solution proposée dans d'autres dispositions de la directive LBCD6 ([42]) et adoptée par les législateurs dans la directive 2013/36/UE ([43]).

3.4.3. La directive LBCD6 ne semble pas autoriser les superviseurs LBC/FT à partager des informations avec les banques centrales ([44]). Le fait qu'une autorité de surveillance LBC/FT ait l'intention d'infliger une sanction administrative sévère à un établissement de crédit ([45]) ou de proposer de retirer un agrément conformément à la directive LBCD6 ([46]) pourrait constituer une information importante pour une banque centrale. Il est suggéré d'ajouter à la directive LBCD6 une autorisation correspondante pour l'échange d'informations, du moins pour les superviseurs financiers LBC/FT. Il convient également de préciser que les banques centrales peuvent utiliser les informations reçues dans le cadre de leurs missions.

3.4.4. La directive AMLD6 ne semble pas permettre aux superviseurs non-financiers LBC/FT de partager des informations confidentielles avec les autorités de surveillance prudentielle des établissements de crédit et des établissements financiers. Un tel échange peut se justifier lorsque des entités assujetties autres que des établissements de crédit ou des établissements financiers, tels que des fournisseurs de crédits hypothécaires ou de crédits à la consommation, ([47]) font partie d'un groupe comprenant également des établissements de crédit ou des établissements financiers. Il est donc suggéré d'ajouter une telle autorisation.

3.5. *L'exécution de mesures de vigilance à l'égard de la clientèle dans les situations où il est établi que la défaillance d'un établissement est avérée ou prévisible*

3.5.1. Le règlement LBCR1 exige que, en ce qui concerne les établissements de crédit, l'exécution des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle soit également assurée sous la surveillance des superviseurs LBC/FT au moment où il a été établi qu'un établissement est en situation de défaillance avérée ou prévisible en vertu de la directive n° 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil ([48]) ou lorsque les dépôts sont indisponibles conformément à la directive

([37]) Voir l'article 51, paragraphe 2, de la directive LBCD6.
([38]) Voir le chapitre V de la directive LBCD6.
([39]) 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]) Voir l'article 50, paragraphe 2, dernier alinéa, de la directive LBCD6.
([41]) Voir l'article 50, paragraphe 2, de la directive LBCD6.
([42]) Voir l'article 51, paragraphe 1, et l'article 51, paragraphe 2, de l'a directive LBCD6.
([43]) Voir, par exemple, l'article 56 de la directive 2013/36/UE.
([44]) Voir les articles 50 et 51 de la directive LBCD6.
([45]) Voir l'article 40 de la directive LBCD6.
([46]) Voir l'article 41, paragraphe 1, point e), de la directive LBCD6.
([47]) Voir l'article 3, paragraphe 3, point k), du règlement LBCR1.
([48]) Directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012 (JO L 173 du 12.6.2014, p. 190).

n° 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil ([49]). Dans de tels cas, les superviseurs doivent décider de l'intensité et de la portée de ces mesures de vigilance à l'égard de la clientèle en fonction de la situation particulière de l'établissement de crédit ([50]). La réalisation d'un tel exercice à l'égard de la totalité ou d'une partie substantielle des clients de l'établissement peut s'avérer relativement lourde et prendre beaucoup de temps, en particulier si l'établissement de crédit n'a pas recueilli les informations pertinentes auprès de ses clients. Il est donc suggéré de préciser que ces mesures de vigilance à l'égard de la clientèle ne devraient être appliquées qu'en cas de nécessité.

4. **Limite aux paiements en argent liquide**

4.1. Le règlement LBCR1 interdit aux personnes qui négocient des biens et fournissent des services d'accepter ou d'effectuer des paiements en argent liquide dépassant 10 000 EUR ou un montant équivalent dans d'autres monnaies. Il permet également aux États membres de maintenir des limites inférieures ou, après consultation de la BCE, d'adopter des limites inférieures ([51]). L'adoption de cette disposition exclura l'utilisation de billets de banque en euro pour les transactions de consommateur à entreprise et d'entreprise à entreprise dépassant le seuil indiqué.

4.2. Conformément au traité, la Banque centrale européenne (BCE) est seule habilitée à autoriser l'émission de billets de banque en euro dans l'Union ([52]). Les billets de banque émis par la BCE et les banques centrales nationales sont les seuls à avoir cours légal dans l'Union ([53]). L'utilisation du seul moyen de paiement ayant cours légal inscrit dans le droit primaire serait donc rendue illégale au-delà du seuil indiqué par l'interdiction envisagée. Il appartient au législateur de l'Union de s'assurer que cette interdiction ne porte pas indûment atteinte au droit fondamental de propriété prévu à l'article 17 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ([54]). Dans ce contexte, la BCE note que le droit de propriété n'est pas un droit illimité, mais qu'il peut faire l'objet de restrictions pour des motifs d'intérêt public et dans des cas et conditions prévus par la loi. Dans de précédents avis, la BCE a reconnu que la lutte contre le blanchiment de capitaux était d'intérêt public ([55]). Il importe que ces restrictions soient fondées sur des données probantes et respectent le principe de proportionnalité, c'est-à-dire qu'elles soient aptes à réaliser l'objectif légitime et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire ([56]).

4.3. La notion de « cours légal » a été examinée par la Cour de justice de l'Union européenne. En particulier, la Cour a précisé que la notion de « cours légal » d'un moyen de paiement libellé dans une unité monétaire signifie que ce moyen de paiement ne peut généralement être refusé en règlement d'une dette libellée dans la même unité monétaire, à sa valeur nominale, avec effet libératoire ([57]). Pour clarifier la notion de « cours légal » au sens du droit de l'Union, la Cour a pris en considération la recommandation 2010/191/UE ([58]) de la Commission, qui donne des orientations utiles pour l'interprétation des dispositions pertinentes du droit de l'Union. Le point 1 de la recommandation 2010/191/UE prévoit que lorsqu'il existe une obligation de paiement, le cours légal des billets de banque et pièces en euro devrait impliquer : a) l'acceptation obligatoire de ces billets de banque et pièces ; b) leur acceptation à la valeur nominale ; c) leur pouvoir libératoire de l'obligation de paiement. Selon la Cour, ceci atteste que la notion de « cours légal » recouvre, entre autres, une obligation de principe d'acceptation des billets de banque et des pièces libellés en euros à des fins de paiement ([59])..

([49]) Directive 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux systèmes de garantie des dépôts (JO L 173 du 12.6.2014, p. 149).
([50]) Voir l'article 15, paragraphe 4, du règlement LBCR1.
([51]) Voir l'article 59 du règlement LBCR1.
([52]) Première phrase de l'article 128, paragraphe 1, TFUE et première phrase de l'article 16 des statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne.
([53]) Troisième phrase de l'article 128, paragraphe 1, TFUE et troisième phrase de l'article 16 des statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne.
([54]) Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (JO C 326 du 26.10.2012, p. 391).
([55]) Voir les avis CON/2014/37, CON/2017/18 et CON/2019/4.
([56]) Voir arrêt du 26 janvier 2021, Hessischer Rundfunk, affaires jointes C-422/19 et C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, points 69 et 70.
([57]) Voir arrêt du 26 janvier 2021, Hessischer Rundfunk, affaires jointes C-422/19 et C-423/19, EU:C:2021:63, point 46.
([58]) Recommandation (2010/191/UE) de la Commission du 22 mars 2010 concernant l'étendue et les effets du cours légal des billets de banque et pièces en euro (JO L 83 du 30.3.2010, p. 70).
([59]) Voir arrêt de la Cour de justice du 26 janvier 2021, Hessischer Rundfunk, affaires jointes C-422/19 et C-423/19, EU:C:2021:63, points 46 à 49.

4.4. Toutefois, la Cour a par ailleurs précisé que le cours légal ne demande qu'une acceptation de principe des billets de banque libellés en euro comme moyen de paiement, et non pas une acceptation absolue. En particulier, le cours légal des billets de banque en euro n'empêche pas un État membre, dans l'exercice de ses compétences propres, d'adopter, en considération de motifs d'intérêt public légitime, une dérogation à la règle générale d'acceptation des billets de banque en euro pour le règlement des obligations de paiement, sous réserve du respect de certaines conditions ([60]). Alors que l'arrêt de la Cour dans l'affaire en cause concernait une mesure introduite par un État membre, la BCE considère que le même raisonnement s'applique aux mesures que l'Union introduit dans l'exercice de ses compétences.

4.5. Les conditions établies par la Cour quant aux restrictions posées au cours légal des billets de banque en euro requièrent a) que la mesure n'ait pas pour objet ni pour effet de déterminer le régime juridique du cours légal de ces billets ; b) qu'elle ne conduise pas, en droit ou en fait, à une abolition desdits billets, notamment en remettant en cause la possibilité, en règle générale, de s'acquitter d'une obligation de paiement au moyen de telles espèces ; c) qu'elle ait été adoptée en considération de motifs d'intérêt public ; que la restriction aux paiements en espèces qu'implique cette réglementation soit apte à réaliser l'objectif d'intérêt public poursuivi, et e) qu'elle ne dépasse pas les limites de ce qui est nécessaire à la réalisation de celui-ci ([61]).

4.6. La BCE relève que l'article 59 du règlement LBCR1 n'a ni pour objet ni pour effet d'établir des règles juridiques régissant le cours légal des billets de banque en euro. La BCE se félicite en outre, bien qu'il ne semble pas y avoir d'analyse ou d'évaluation d'impact, que le seuil prévu pour l'interdiction des transactions de consommateur à entreprise et d'entreprise à entreprise soit fixé à un niveau suffisamment élevé pour éviter un impact de fait conduisant à l'abolition des billets de banque en euro. Il peut y avoir abolition de facto des billets de banque en euro, entre autres, si les seuils sont fixés à un niveau si bas qu'ils menaceraient la viabilité économique des espèces en tant que moyen de paiement général et largement accepté et qu'ils mettraient en péril le fonctionnement du cycle des espèces, ce qui, en fin de compte, affecterait également les transactions effectuées en dessous du seuil. La BCE note à cet égard que les espèces continuent de jouer un rôle important dans la société et que la BCE et les banques centrales nationales de la zone euro restent déterminées à préserver leur existence, leur disponibilité générale et leur facilité d'utilisation en tant que moyen de paiement et réserve de valeur. Par conséquent, toute limitation des paiements en espèces et les objectifs ainsi poursuivis devraient être soigneusement expliqués au grand public par l'Union et les autorités nationales compétentes au moyen de mesures de communication appropriées afin de maintenir la confiance du public dans les euros en espèces en tant que moyen de paiement valable, légitime et fiable. Il est recommandé que ces mesures de communication incluent également des considérations concernant des mesures moins restrictives, telles qu'une obligation de notification pour les transactions dépassant un certain seuil, et les raisons pour lesquelles elles ont été jugées moins efficaces.

4.7. La possibilité de payer en espèces reste particulièrement importante pour ceux qui, pour diverses raisons légitimes, préfèrent utiliser l'argent liquide plutôt que d'autres instruments de paiement ou n'ont pas accès au système bancaire et aux moyens de paiement électroniques. Les espèces sont généralement utiles et appréciées en tant qu'instrument de paiement parce qu'elles permettent des paiements indépendants et garantissent la protection des données et de la vie privée. En outre, elles sont un moyen de paiement largement accepté, rapide et facilitent le contrôle des dépenses du payeur. Par ailleurs, il s'agit actuellement du seul moyen de paiement permettant aux citoyens de régler une transaction en monnaie de banque centrale qui soit, de plus, réglée immédiatement ([62]), sans intermédiaire et sans frais supplémentaires. Le règlement d'une opération de paiement en espèces ne nécessite ni l'utilisation de services fournis par un ou plusieurs tiers, ni la disponibilité d'équipements techniques pour effectuer le transfert de valeur du payeur au bénéficiaire du paiement. Les espèces ont donc également une fonction de réserve en cas d'indisponibilité temporaire de moyens de paiement électronique, par exemple en raison de défaillances des systèmes électroniques d'autorisation et de traitement des paiements. Actuellement, tous les paiements autres qu'en espèces reposent sur des services fournis par des entités commerciales qui prélèvent des commissions pour chaque opération de paiement. Dans ce contexte, la BCE note que le nouveau train de mesures de l'Union sur la finance numérique a été adopté en 2020. Ce train de mesures comprend une stratégie en matière de paiements de détail, dont l'objectif est d'offrir aux citoyens et entreprises européennes des solutions de paiement pan-européennes, produites dans l'Union, qui soient sûres, rapides et fiables, et une stratégie en matière de finance numérique dont l'objectif est de faciliter l'usage des services financiers numériques en Europe tout en maintenant des normes très élevées en matière de respect de la vie privée et de protection des données conformément à la stratégie de la Commission dans ce domaine. Il appartient au législateur de l'Union de synchroniser les restrictions relatives aux paiements en espèces avec la future mise à disposition de solutions de paiement pan-européennes garantissant des niveaux élevés en matière de respect de la vie privée et de protection des données de sorte que soit remplie la condition que d'autres moyens légaux pleinement équivalents soient accessibles pour régler des dettes monétaires.

([60]) Voir arrêt du 26 janvier 2021, Hessischer Rundfunk, affaires jointes C-422/19 et C-423/19, EU:C:2021:63, point 67.
([61]) Voir arrêt du 26 janvier 2021, Hessischer Rundfunk, affaires jointes C-422/19 et C-423/19, EU:C:2021:63, point 78.
([62]) Voir point 2.4 de l'avis CON/2017/8, point 2.1 de l'avis CON/2019/41, point 9.2.1 de l'avis CON/2020/13, point 2.3 de l'avis CON/2020/21 et point 7.2.1 de l'avis CON/2021/9.

4.8. S'agissant de la proportionnalité d'une restriction du cours légal des billets de banque en euro, la Cour exige non seulement que la mesure soit apte à réaliser l'objectif d'intérêt public poursuivi, mais également qu'elle ne dépasse pas les limites de ce qui est nécessaire à la réalisation de celui-ci. Dans ses avis antérieurs, la BCE a fourni des orientations supplémentaires sur la question de savoir si les restrictions nationales concernant le cours légal des billets de banque en euro sont proportionnées. En particulier, la BCE a relevé que plus la restriction était large et d'ordre général, plus l'interprétation de l'exigence selon laquelle la restriction doit être proportionnée à l'objectif poursuivi devrait être stricte. Lors de l'examen du caractère proportionné d'une restriction, il convient de toujours prendre en considération son incidence négative et la possibilité d'adopter des mesures alternatives qui permettraient d'atteindre l'objectif recherché tout en ayant des effets moins négatifs ([63]).

4.9. Dans le présent contexte, la BCE fait observer que l'interdiction qui serait introduite par le règlement LBCR1 serait absolue. Elle ne suit pas l'approche fondée sur les risques appliquée jusqu'à présent dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, mais a des répercussions sur tous les citoyens et voyageurs dans l'Union. La Cour de justice a toutefois souligné que des moyens légaux alternatifs de paiement doivent être facilement accessibles à tous les personnes redevables, ([64]) ce qui a mis en évidence la nécessité de prévoir des exceptions si tel n'était pas le cas. À ce stade, le législateur n'a notamment pas proposé d'inclure des exceptions dans le règlement LBCR1 afin de prévoir les cas où des moyens alternatifs de paiement ne seraient pas disponibles, par exemple en raison de coupures d'électricité ou d'autres défaillances des systèmes de paiement électronique. La BCE souhaite encourager l'inclusion de telles modifications afin de renforcer la proportionnalité de la mesure envisagée et de prévoir des dispositions pour les exceptions nécessaires dans les situations où aucun autre moyen de paiement n'est disponible pour effectuer des paiements directs en personne. Ces exceptions pourraient être complétées par l'obligation d'établir la traçabilité d'une opération de paiement effectuée en billets de banque en euro d'une manière comparable à des moyens alternatifs de paiement, par exemple en se conformant à des obligations claires en matière de documentation ou de déclaration.

4.10. Le règlement LBCR1 impose à la Commission de soumettre au Parlement européen et au Conseil, trois ans à compter de sa date d'application, un rapport évaluant le caractère nécessaire et proportionnel d'un nouvel abaissement de la limite applicable aux paiements en argent liquide d'un montant élevé ([65]). Premièrement, il semble utile d'aligner les calendriers des articles 62 et 63 du règlement LBCR1 et de prévoir un premier réexamen seulement cinq ans à compter de la date d'application du présent règlement afin de prévoir une période suffisamment longue pour que le rapport sur l'application du règlement soit également disponible. Dans ce contexte, la BCE souligne que, pour tout réexamen prévu, la Commission devrait fournir des études solides et des preuves empiriques de l'incidence des limites des paiements en espèces et de leur efficacité à atteindre les objectifs poursuivis. En outre, de telles preuves empiriques n'entraîneraient pas automatiquement le besoin d'abaisser davantage les limites aux paiements en argent liquide. Par conséquent, il convient de revoir la portée du réexamen demandé à la Commission de manière à évaluer tant le caractère nécessaire que la proportionnalité de *l'ajustement* des limites aux paiements en argent liquide, au lieu de procéder à ce réexamen uniquement dans la perspective de les abaisser davantage.

5. **Facteurs de risque pour les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle**

5.1. Le règlement LBCR1 dresse, pour les procédures de vigilance à l'égard de la clientèle appliquées par les entités assujetties à l'égard de leurs clients, une liste non exhaustive des facteurs et des types d'éléments indicatifs d'un risque potentiellement moins élevé ([66]). La liste comprend également les « administrations ou entreprises publiques ». Il est suggéré de préciser que le terme « administrations publiques » couvre également les autorités et organismes publics et inclut les banques centrales. La directive n° 2005/60/CE ([67]), troisième directive LBC, utilisait le terme « autorités publiques ». La directive 2006/70/CE ([68]) de la Commission, qui a mis en œuvre la troisième directive LBC, utilisait le terme « autorités ou organismes publics ». La directive (UE) 2015/849, quatrième directive LBC, utilisait le terme « administrations ou entreprises publiques » ([69]). D'après l'expérience de la BCE, la plupart des contreparties de la BCE comprennent ces termes comme incluant les banques centrales. Néanmoins, pour éviter toute ambiguïté, il est suggéré de clarifier la formulation.

([63]) Voirpoint 2.7 de l'avis CON/2017/8.
([64]) Voir 'arrêt du 26 janvier 2021, Hessischer Rundfunk, affaires jointes C-422/19 et C-423/19, EU:C:2021:63, point 77.
([65]) Voir article 63, point b), du règlement LBCR1.
([66]) Voir annexe II du règlement LBCR1.
([67]) Voir article 11, paragraphe 2, point c) de la directive 2005/60/CE
([68]) Voir article 3 de la directive 2006/70/CE de la Commission du 1er août 2006 portant mesures de mise en œuvre de la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil pour ce qui concerne la définition des personnes politiquement exposées et les conditions techniques de l'application d'obligations simplifiées de vigilance à l'égard de la clientèle ainsi que de l'exemption au motif d'une activité financière exercée à titre occasionnel ou à une échelle très limitée (JO L 214 du 4.8.2006, p. 29).
([69]) Voir l'annexe II, paragraphe 1, point b), de la directive (UE) 2015/849.

6. **Définition des crypto-actifs**

6.1. Le règlement LBCR1 remplace le terme « monnaies virtuelles », introduit dans la directive (UE) 2015/849 par la directive (UE) 2018/843 ([70]), par le terme « crypto-actifs ». La BCE se félicite de cette modification, le terme « monnaies virtuelles » pouvant donner lieu à des perceptions erronées quant à la nature de ces types d'actifs, qui ne sont pas des monnaies.

6.2. La BCE comprend également que l'inclusion de la catégorie des prestataires de services sur crypto-actifs dans le champ d'application du règlement proposé vise à aligner le cadre LBC/FT de l'Union sur les recommandations modifiées du Groupe d'action financière (GAFI). À cet égard, il est toutefois difficile de déterminer si tous les types d'actifs virtuels, tels que définis dans les recommandations du GAFI, sont couverts par la définition des crypto-actifs utilisée dans le règlement LBCR1. Les recommandations du GAFI définissent un actif virtuel comme « la représentation numérique d'une valeur qui peut être échangée d'une manière digitale ou transférée et qui peut être utilisée à des fins de paiement ou d'investissement. Les actifs virtuels n'incluent pas les représentations numériques des monnaies fiduciaires, titres et autres actifs financiers qui font déjà l'objet d'autres dispositions dans les recommandations du GAFI » ([71]). Le règlement LBCR1 reprend la définition du crypto-actif ([72]), qui a été introduite dans la proposition de règlement MiCA et prévoit que « crypto-actif » désigne une « représentation numérique d'une valeur ou de droits pouvant être transférée et stockée de manière électronique, au moyen de la technologie des registres distribués ou d'une technologie similaire » ([73]). La définition du GAFI est donc neutre sur le plan technologique, tandis que la définition du règlement LBCR1 se limite aux actifs virtuels fondés sur la technologie des registres distribués ou une technologie similaire. Il semble au moins théoriquement possible que des actifs virtuels puissent également s'appuyer sur une autre technologie, auquel cas ceux-ci sembleraient ne pas être concernés par le règlement LBCR1.

6.3. Si une définition plus large et neutre sur le plan technologique devait être envisagée par les colégislateurs afin de garantir la compatibilité du cadre de l'Union avec les recommandations du GAFI, des choix politiques devraient également être faits en ce qui concerne les représentations numériques de valeur qui pourraient devoir être exclues du champ d'application du règlement LBCR1.

Lorsque la BCE recommande d'apporter une modification à la directive ou au règlement proposé, des suggestions de rédaction particulières, accompagnées d'un texte explicatif, sont présentées dans un document de travail technique distinct. Le document de travail technique est disponible en anglais sur le site EUR-LEX.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 16 février 2022.

La présidente de la BCE
Christine LAGARDE

([70]) Voir l'article 1, paragraphe 2, point d), de la directive (UE) 2018/843.
([71]) Voir page 127 des recommandations du GAFI. Disponible sur le site Internet du GAFI à l'adresse suivante : https://www.fatf-gafi.org/
([72]) Voir l'article 2, paragraphe 13, du règlement LBCR1.
([73]) Voir l'article 3, paragraphe 1.3, de la proposition de règlement MiCA.