COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 11.3.2024
COM(2024) 112 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mise en œuvre de la directive (UE) 2015/849

{SWD(2024) 50 final}

1. INTRODUCTION

Conformément à l'article 65, paragraphe 1, de la directive (UE) 2015/849,([1]), telle que modifiée par la directive (UE) 2018/843([2]), la Commission est tenue d'élaborer un rapport sur la mise en œuvre de la directive et de le soumettre au Parlement européen et au Conseil. Cette disposition énumère un certain nombre de points à traiter dans le rapport, notamment a) les mesures visant à prévenir et à combattre les problèmes émergents et les évolutions récentes qui présentent une menace pour le système financier de l'Union; b) les mesures de suivi visant à remédier aux obstacles nationaux à une surveillance efficace; c) l'accès à l'information pour les autorités compétentes et les cellules de renseignement financier (CRF); d) la coopération internationale et l'échange d'informations entre les autorités compétentes et les CRF; e) les actions de la Commission visant à vérifier la conformité des États membres avec la directive et à évaluer des problèmes émergents et des évolutions récentes dans les États membres; f) les informations sur les bénéficiaires effectifs des sociétés et autres entités juridiques constituées en dehors de l'UE ainsi que les mesures de vigilance renforcées prises à l'égard des personnes politiquement exposées; et g) le respect des droits fondamentaux et des principes reconnus par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Aux termes de l'article 65, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive (UE) 2015/849, la Commission doit évaluer la nécessité de présenter de nouvelles propositions législatives sur plusieurs sujets spécifiques, tels que les bases de données des utilisateurs de monnaies virtuelles, les bureaux de recouvrement des avoirs et les personnes politiquement exposées. Le présent rapport vise à tenir compte de tous les aspects spécifiques énumérés à l'article 65 de la directive (UE) 2015/849. Si certains des points énumérés dans ledit article sont couverts par une section spécifique du présent rapport, d'autres points ont été regroupés dans certaines sections afin de les traiter de manière cohérente([3]).

([1]) Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) nº 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission (JO L 141 du 5.6.2015, p. 73).

([2]) 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).

([3]) Les points énumérés à l'article 65, paragraphe 1, de la directive (UE) 2015/849 ont été abordés dans le présent rapport de la manière suivante: la section 2 du rapport couvre la première partie de l'article 65, paragraphe 1, point e), concernant un compte rendu des actions menées par la Commission pour vérifier que les États membres agissent en conformité avec cette directive, ainsi que l'article 65, paragraphe 1, point b); la section 3 relative à l'évaluation et à l'atténuation des risques couvre la seconde partie du point e) concernant les actions de la Commission visant à évaluer les problèmes émergents et les nouvelles évolutions dans les États membres, ainsi que l'article 65, paragraphe 1, point a); la section 4 portant sur l'accès à l'information et sur la coopération, y compris au niveau international, pour les autorités nationales compétentes et les CRF, couvre le point c); la section 5 relative aux informations sur les bénéficiaires effectifs et les entités constituées en dehors de l'Union couvre la première partie du point f); la section 6 relative aux mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle pour les

Le présent rapport se fonde sur des informations recueillies auprès de différentes sources, à savoir deux enquêtes menées par les services de la Commission auprès des États membres, ainsi que sur les contributions de l'Autorité bancaire européenne (ABE) et sur une étude réalisée par le Conseil de l'Europe([4]). En 2022, la Commission a mené une enquête auprès des États membres par l'intermédiaire, d'une part, du groupe d'experts sur le blanchiment de capitaux (BC) et le financement du terrorisme (FT) et, d'autre part, du réseau d'experts nationaux de l'ABE en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) afin de recueillir des informations sur les mesures prises au niveau des États membres et expressément requises par l'article 65 de la directive (UE) 2015/849. En outre, en 2022, la Commission a mené une enquête auprès des CRF sur leur accès aux informations pertinentes. L'ABE a fourni des contributions sur la mise en œuvre de la directive anti-blanchiment, sur l'évaluation des risques de BC/FT, y compris les risques émergents et l'atténuation des risques, ainsi que sur l'accès aux informations et la coopération entre les autorités nationales compétentes (ANC) et les CRF. Le Conseil de l'Europe a réalisé une étude sur la mise en œuvre effective de la directive (UE) 2015/849 dans les États membres de l'UE dans le cadre d'un contrat avec la Commission. Cette dernière a évalué toutes ces contributions et, après avoir tiré ses conclusions, a inclus ses constatations dans le rapport. Les dernières contributions ont été transmises en octobre 2023 et les informations ont été prises en compte jusqu'au 15 septembre 2023, afin de laisser le temps nécessaire au traitement des informations reçues.

Après que la directive (UE) 2018/843, adoptée le 30 mai 2018, a fixé l'obligation pour la Commission d'élaborer un rapport sur la mise en œuvre de la directive, le cadre relatif à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) a continué d'évoluer. Depuis 2017, un certain nombre d'affaires importantes de blanchiment de capitaux impliquant des établissements de crédit, ainsi que des professionnels et des entreprises de l'UE tels que des auditeurs, des conseillers fiscaux et des prestataires de services aux sociétés ou fiducies ont révélé l'existence de faiblesses structurelles dans le système actuel. Pour remédier aux faiblesses constatées, la Commission a présenté un plan d'action le 7 mai 2020 ainsi qu'un ensemble de propositions législatives sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (paquet LBC/FT) le 20 juillet 2021, qui fait actuellement l'objet de négociations entre les colégislateurs([5]). Ces propositions abordent les problèmes recensés lors

personnes politiquement exposées couvre la seconde partie du point f); la section 7 relative aux droits fondamentaux couvre le point g), tandis que la section 8 couvre l'article 65, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive (UE) 2015/849, en abordant l'évaluation de la nécessité de présenter de nouvelles propositions législatives sur les bases de données des utilisateurs de monnaie virtuelle et les bureaux de recouvrement des avoirs.

([4]) Des résumés des résultats des enquêtes et des contributions fournies par l'ABE figurent dans le document de travail des services de la Commission accompagnant le rapport. L'étude réalisée par le Conseil de l'Europe est accessible au public sur le site web de la Commission européenne à compter de la date de publication du rapport.

([5]) https://finance.ec.europa.eu/publications/anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism-legislative-package_en?prefLang=fr

de la mise en œuvre de la directive (UE) 2015/849, telle que modifiée par la directive (UE) 2018/843, conformément à l'analyse d'impact accompagnant le paquet LBC/FT([6]). L'objectif général du paquet LBC/FT est la mise en place d'un cadre réglementaire et institutionnel complet en la matière. Pour ce faire, il harmonise les exigences applicables aux entités assujetties, ainsi que celles relatives à la transparence des bénéficiaires effectifs des entités juridiques et des constructions juridiques, en renforçant les missions, les pouvoirs et les outils des autorités de surveillance et des CRF, et en assurant une surveillance efficace et cohérente ainsi qu'une coopération et un échange d'informations plus étroits entre les CRF grâce à l'action de la future Autorité européenne de lutte contre le blanchiment de capitaux (ALBC)([7]). Ainsi, l'analyse d'impact accompagnant le paquet LBC/FT anticipe l'évaluation requise au titre de plusieurs des points énumérés à l'article 65, paragraphe 1, de la directive (UE) 2015/849, et le paquet LBC/FT a déjà envisagé et apporté une solution à bon nombre des problèmes recensés. Des explications supplémentaires sur la manière dont les propositions figurant dans le paquet LBC/FT aborderaient les questions spécifiques en jeu sont incluses dans chaque section, le cas échéant.

2. MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE (UE) 2015/849 ET DE LA DIRECTIVE (UE) 2018/843 MODIFIANT LA DIRECTIVE (UE) 2015/849

L'article 65, paragraphe 1, point e), de la directive (UE) 2015/849 impose à la Commission de rendre compte des actions qu'elle doit mener pour vérifier que les États membres agissent en conformité avec la directive LBC/FT.

La mise en œuvre effective reste au cœur de la stratégie de la Commission en matière de LBC/FT. Son plan d'action en matière de LBC/FT, adopté en mai 2020([8]), faisait déjà de la mise en œuvre effective du cadre LBC/FT existant de l'UE sa principale priorité. Les règles de l'UE en matière de LBC/FT doivent être transposées par les États membres et effectivement mises en œuvre par les autorités compétentes et les entités assujetties. La transposition de la directive (UE) 2015/849 et de la directive (UE) 2018/843, qui modifie la directive (UE) 2015/849, a été déclarée achevée par tous les États membres.

([6]) Document de travail des services de la Commission, analyse d'impact accompagnant le paquet de mesures contre le blanchiment de capitaux, SWD(2021) 190 final. Certaines parties du paquet législatif LBC/FT sont toujours en cours de négociation (au 15 septembre 2023).

([7]) Pour de plus amples informations introductives générales, voir le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport.

([8]) 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.

En ce qui concerne la directive (UE) 2015/849, la Commission a conclu l'évaluation de la transposition et engagé des procédures d'infraction, le cas échéant. Sur les 34 procédures d'infraction initialement ouvertes([9]), seules deux étaient toujours en cours au 15 septembre 2023.

En ce qui concerne la directive (UE) 2018/843, la Commission a conclu l'évaluation du caractère complet de la transposition à la fin de 2022. En ce qui concerne les cas de non-communication, après l'expiration du délai de transposition, à savoir le 20 janvier 2020, huit lettres de mise en demeure ont été envoyées en février 2020. Huit autres États membres ont reçu des lettres de mise en demeure en mai 2020 pour transposition partielle. Dans cinq cas, la procédure a atteint le stade de l'avis motivé. Aucune de ces procédures n'est encore ouverte à l'heure actuelle. Une autre procédure a été engagée en février 2023. En ce qui concerne la non-conformité, quatre procédures d'infraction ont été engagées et se trouvaient, au 15 septembre 2023, au stade de la lettre de mise en demeure. La Commission a finalisé son évaluation avant la fin de 2023.

Au-delà des mesures d'application de la loi, divers autres outils visent également à assurer la mise en œuvre effective du cadre LBC/FT. Il s'agit notamment des recommandations en matière de LBC/FT formulées par pays dans le cadre du Semestre européen, ou encore de la mise en œuvre de jalons et de projets spécifiques au niveau national afin d'améliorer l'efficacité des systèmes de LBC/FT des États membres dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience.

En outre, le Conseil de l'Europe a réalisé une étude sur la mise en œuvre effective de la directive (UE) 2015/849 dans les États membres de l'UE([10]). Le projet, exécuté dans le cadre d'un contrat avec la Commission, a débuté le 24 juillet 2019 et a duré plus de trois ans. Dans le rapport d'étude, le Conseil de l'Europe a résumé les constatations ainsi que les bonnes pratiques observées dans les États membres. Il a conclu qu'un travail considérable avait été entrepris par les États membres pour mettre effectivement en œuvre les dispositions spécifiques de la directive (UE) 2015/849. Les États membres se sont engagés à combattre la criminalité financière, et la lutte efficace contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme est devenue l'une de leurs principales priorités. Néanmoins, plusieurs lacunes ont été recensées, lesquelles doivent être comblées par les États membres afin de garantir la mise en œuvre effective et concrète dans la pratique des dispositions de la directive (UE) 2015/849 ayant fait l'objet d'une évaluation. La Commission assure un suivi préventif et systématique des conclusions de l'étude.

([9]) 28 cas de non-transposition et 6 cas de non-conformité.

([10]) L'étude réalisée par le Conseil de l'Europe est accessible au public sur le site web de la Commission européenne à compter de la date de publication du rapport.

L'Autorité bancaire européenne (ABE), conformément au mandat juridique([11]) en vertu duquel elle se voit confier un rôle de direction, de coordination et de surveillance des efforts du secteur financier en matière de LBC/FT dans l'ensemble de l'UE, a instauré un cadre réglementaire complet fixant des normes communes pour les établissements financiers et les autorités de surveillance respectives concernant les mesures qu'il y a lieu de prendre pour remédier au risque de BC/FT. Elle s'est également attachée à soutenir la mise en œuvre effective de ce cadre en promouvant la coopération entre les autorités de surveillance prudentielle et les autorités de surveillance en matière de LBC/FT, les CRF et les autres parties prenantes par le renforcement des capacités, la formation et la sensibilisation, et en procédant à des examens approfondis des approches adoptées par les autorités nationales de surveillance pour lutter contre le risque de BC/FT. L'ABE a adressé des recommandations ciblées aux autorités compétentes dans le cadre de ses examens afin de renforcer leurs approches et de les rendre plus efficaces.

Un point particulier qu'il convient de couvrir dans le rapport conformément à l'article 65, paragraphe 1, point b), de la directive (UE) 2015/849 concerne les mesures de suivi prises au niveau de l'UE et des États membres sur la base des préoccupations portées à leur attention, y compris les plaintes relatives à des législations nationales qui entravent les pouvoirs de surveillance et d'enquête des autorités compétentes et des organismes d'autorégulation. Au niveau de l'UE, bon nombre de ces défis trouvent une réponse dans le paquet LBC/FT de 2021, tout particulièrement la question mentionnée ci-dessus concernant les obstacles nationaux à une surveillance efficace, étant donné que la législation proposée fournit un cadre cohérent au niveau de l'UE, avec des mécanismes de coopération complétés par le rôle que jouera la future autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux qui permettra de surmonter la fragmentation nationale. Au niveau des États membres, en ce qui concerne ce point, aucun des 27 États membres n'a fait état de mesures de suivi de cette nature. En outre, aucun État membre n'a mentionné de plaintes relatives à des législations nationales qui entraveraient ou risqueraient d'entraver la surveillance. Toutefois, plusieurs États membres ont fait état de diverses mesures de suivi visant à améliorer l'efficacité de la surveillance ainsi que de mesures prises par leurs autorités de surveillance, telles que des initiatives destinées à améliorer la coopération entre les autorités de surveillance.

3. ÉVALUATION ET ATTENUATION DU RISQUE

En vertu de l'article 65, paragraphe 1, point e), de la directive (UE) 2015/849, la Commission est tenue de rendre compte des actions qu'elle doit mener pour évaluer les problèmes émergents et les évolutions récentes dans les États membres. Conformément à l'article 65, paragraphe 1, point a), il est demandé un relevé des mesures spécifiques adoptées et des mécanismes mis en place au

([11]) Règlement ABE (UE) 1093/2010 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:02010R1093-20210626&qid=1680524907642&from=en

niveau de l'Union et des États membres pour prévenir et combattre les problèmes émergents et les évolutions récentes qui présentent une menace pour le système financier de l'Union.

En octobre 2022, la Commission européenne a publié l'évaluation supranationale des risques, qui analyse les risques de BC/FT pesant sur le marché intérieur et liés aux activités transfrontières. Il s'agit du troisième rapport([12]) de ce type, après les versions de 2017 et 2019. L'évaluation se concentre sur les vulnérabilités au niveau de l'UE, tant du point de vue du cadre juridique que de son application effective. Elle présente les principaux risques pesant sur le marché intérieur dans un grand nombre de secteurs, ainsi que les vulnérabilités horizontales qui peuvent affecter ces secteurs. Elle définit des mesures d'atténuation qu'il conviendrait de prendre au niveau de l'UE et au niveau national pour faire face aux risques et formule un certain nombre de recommandations à l'intention des différentes parties prenantes concernées.

Au niveau de l'UE, des mesures spécifiques ont été adoptées et des mécanismes ont été mis en place pour prévenir et traiter les problèmes émergents et les évolutions récentes qui présentent une menace pour le système financier de l'UE: la directive (UE) 2015/849 a établi dans le droit de l'Union l'approche fondée sur les risques. Elle a également exigé des autorités européennes de surveillance (AES)([13]) qu'elles publient des orientations visant à promouvoir une compréhension commune de l'approche fondée sur les risques en matière de LBC/FT par les établissements de crédit, les établissements financiers et les autorités de surveillance respectives en matière de LBC/FT. Dans ce cadre, les AES ont publié des orientations sur les facteurs que les établissements de crédit et les établissements financiers devraient prendre en considération lorsqu'ils évaluent les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme associés aux relations d'affaires et aux transactions conclues à titre occasionnel, ainsi que les mesures qu'ils devraient prendre pour gérer ces risques([14]). Elles ont également publié à l'intention des autorités de surveillance des orientations sur les caractéristiques d'une approche de la surveillance fondée sur les risques en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme([15]).

([12]) Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme pesant sur le marché intérieur et liés aux activités transfrontières, COM(2022) 554 final.

([13]) Les AES, à savoir l'Autorité bancaire européenne (ABE), l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) et l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF), œuvrent principalement à l'harmonisation de la surveillance financière dans l'UE en élaborant le corpus réglementaire unique, un ensemble de normes prudentielles destinées aux établissements financiers individuels. Les AES contribuent à garantir l'application cohérente du corpus réglementaire afin de créer des conditions de concurrence équitables. Elles sont également chargées d'évaluer les risques et les vulnérabilités dans le secteur financier.

([14]) EBA/GL/2021/02 du 1e mars 2021. https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/Guidelines%20on%20ML-TF%20risk%20factors%20%28revised%29%202021-02/Translations/1016918/Guidelines%20ML%20TF%20Risk%20Factors_FR.pdf

([15]) EBA/GL/2021/16 du 16 décembre 2021. Bhttps://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-

Depuis lors, l'ABE a mis à jour ces deux ensembles d'orientations afin de tenir compte des nouveaux risques et d'apporter des solutions aux problèmes communs de mise en œuvre. Elle les a également complétées d'initiative par des lignes directrices et des avis qu'elle a formulés sur des aspects spécifiques du dispositif européen de LBC/FT lorsque cela était nécessaire pour garantir une approche cohérente, par exemple en ce qui concerne l'entrée en relation d'affaires à distance([16]) ou les rôles et responsabilités du/de la responsable du contrôle du respect des obligations en matière de LBC/FT([17]).

Depuis 2017, les AES émettent tous les deux ans des avis sur les risques de BC/FT pesant sur le marché intérieur. L'ABE, dans le cadre de son mandat révisé, tel que conféré en janvier 2020 et faisant de ladite Autorité le seul organe de l'UE responsable en matière de LBC/FT, a publié en 2021 le troisième avis sur les risques de BC/FT([18]). Les risques les plus importants recensés en 2021 concernaient les monnaies virtuelles et les services financiers innovants. La réduction des risques a également été considérée comme une source de préoccupation, de sorte que l'ABE a publié un rapport et un avis sur le sujet en janvier 2022 et publié des orientations en mars 2023([19]). Le quatrième avis sur les risques de BC/FT a été publié en juillet 2023([20]).

Depuis janvier 2020, l'ABE bénéficie de nouveaux outils et de nouveaux pouvoirs pour exercer ses fonctions. Par exemple, en vertu de l'article 9 *bis*, du règlement (UE) nº 1093/2010, l'ABE est chargée de «[soumettre], avec la participation des autorités compétentes, à des évaluations des risques leurs stratégies, capacités et ressources pour faire face aux risques émergents les plus importants liés au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme au niveau de l'Union,

16%20GL%20on%20RBA%20to%20AML%20CFT/Translations/1029562/GL%20on%20RBA%20AML%20CFT_FR_COR.pdf

([16]) EBA/GL/2022/15 du 22 novembre 2022. https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-15%20GL%20on%20remote%20customer%20onboarding/Translations/1054118/GL%20remote%20customer%20onboarding%20solutions%20(EBA%20GL%202022%2015)_FR_REV.pdf

([17]) EBA/GL/2022/05 du 14 juin 2022. https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-05%20GLs%20on%20AML%20compliance%20officers/Translations/1039054/GL%20on%20AMLCFT%20compliance%20officers%20%28EBA%20GL%202022%2005%29_FR_COR.pdf

([18]) L'avis le plus récent est le document EBA/Op/2021/04 du 3 mars 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2021/963685/Opinion%20on%20MLTF%20risks.pdf

([19]) EBA/GL/2023/04 du 31 mars 2023. https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2023/1054144/Guidelines%20on%20MLTF%20risk%20management%20and%20access%20to%20financial%20services.pdf et avis sur la réduction des risques, EBA/Op/2022/01 du 5 janvier 2022: 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

([20]) https://www.eba.europa.eu/eba-publishes-fourth-opinion-%C2%A0-money-laundering-and-terrorist-financing-risks-across-eu

tels qu'ils ont été recensés dans l'évaluation supranationale des risques», en plus des mandats existants qui lui ont été conférés en matière d'évaluation des risques.

Ces évaluations portaient notamment sur les risques de criminalité financière associés à la pandémie de COVID-19([21]) ([22]), sur la fraude fiscale «CumEx» sur les dividendes, ainsi que sur les réponses des autorités européennes aux «Luanda Leaks»([23]). À la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie en mars 2022, l'ABE a publié une déclaration soulignant l'importance du respect des mesures restrictives prises à l'encontre de la Russie ainsi que l'importance de la protection temporaire, du soutien et de la facilitation de l'accès financier des personnes fuyant l'Ukraine à la suite de la guerre([24]), et a publié des instructions plus détaillées sur ce point en avril 2022. La dernière évaluation des risques de l'ABE au titre de l'article 9 *bis*, paragraphe 5, du règlement (UE) nº 1093/2010 a été publiée en juin 2023([25]) et se concentre sur les risques de BC/FT associés aux établissements de paiement.

En outre, de nombreuses questions ont été traitées dans le paquet législatif LBC/FT, notamment par des ajouts à la liste des entités assujetties, comprenant notamment les prestataires de services sur crypto-actifs, les prestataires de services de financement participatif, les négociants en métaux précieux et pierres précieuses, ainsi que les opérateurs fournissant une aide dans le cadre de la résidence par investissement. En outre, le paquet LBC/FT prévoit de nouvelles dispositions sur l'harmonisation et le renforcement des exigences en matière d'évaluation des risques au niveau de l'UE et au niveau national (fréquence, ajout de l'évaluation des risques des personnes morales, couverture des risques de contournement des sanctions financières ciblées liées au financement de la prolifération), renforçant de la sorte la capacité de l'UE à détecter les risques émergents et à les atténuer([26]).

([21]) Déclaration intitulée «EBA Statement on actions to mitigate financial crime risks in the COVID-19 pandemic» (déclaration de l'ABE sur les mesures d'atténuation des risques de criminalité financière pendant la pandémie de COVID-19), publiée le 31 mars 2020. https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/News%20and%20Press/Press%20Room/Press%20Releases/2020/EBA%20provides%20additional%20clarity%20on%20measures%20to%20mitigate%20the%20impact%20of%20COVID-19%20on%20the%20EU%20banking%20sector/Statement%20on%20actions%20to%20mitigate%20financial%20crime%20risks%20in%20the%20COVID-19%20pandemic.pdf

([22]) ABE, lettre d'information LBC/FT, 1re édition, 15 mai 2020: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Other%20publications/2020/883686/EBA%20AML%20Newsletter_Issue%201-.pdf

([23]) EBA/REP/2022/05 du 22 février 2022: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2022/1027361/Report%20Risk%20assessment%20on%20Luanda%20Leaks%20under%20art%209a.pdf

([24]) http://www.eba.europa.eu/eba-calls-financial-institutions-and-supervisors-provide-access-eu-financial-system

([25]) Rapport sur les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme associés aux établissements de paiement: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2023/1056453/Report%20on%20ML%20TF%20risks%20associated%20with%20payment%20institutions.pdf

([26]) Cette partie du paquet législatif LBC/FT est toujours en cours de négociation (au 15 septembre 2023).

Au niveau des États membres, selon l'enquête menée en 2022 par la Commission auprès de ceux-ci, tous les États membres ont réalisé au moins une évaluation nationale des risques depuis 2018. La fréquence des mises à jour varie considérablement d'un État membre à l'autre. En outre, les réponses à l'enquête montrent que les CRF et les autorités de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ont élaboré des évaluations des risques thématiques ou sectorielles différentes. Dans la plupart des États membres, les CRF ont publié des analyses stratégiques sur des risques émergents ou spécifiques, en particulier en ce qui concerne les prestataires de services sur crypto-actifs, les opérations en espèces, les cas de fraude et les abus fiscaux.

En outre, dans l'enquête de 2022, une grande majorité d'États membres ont indiqué qu'ils avaient ajouté depuis 2018 des prestataires de services sur crypto-actifs à la liste des entités assujetties en application de la législation nationale pertinente en matière de LBC/FT. Plusieurs États membres ont également ajouté des prestataires de services de financement participatif, des clubs de football professionnel ou des partis politiques, et certains ont ajouté des négociants d'œuvres d'art, des prestataires de services de bureau ainsi que des intermédiaires et promoteurs immobiliers.

Selon l'enquête de 2022, une grande majorité d'États membres ont publié des lignes directrices ou des circulaires relatives aux facteurs de risque et aux procédures de vigilance à l'égard de la clientèle afin de prévenir les risques de BC/FT. Certains États membres sont allés encore plus loin en introduisant des régimes adaptés ainsi que des règles en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme pour des secteurs spécifiques (par exemple, les prestataires de services sur crypto-actifs, les négociants en métaux précieux et pierres précieuses, ou les agents immobiliers).

4. AUTORITÉS NATIONALES COMPÉTENTES ET CRF – ACCÈS À L'INFORMATION ET COOPÉRATION, Y COMPRIS AU NIVEAU INTERNATIONAL

L'article 65, paragraphe 1, point c), de la directive (UE) 2015/849 exige de la Commission qu'elle fournisse un rapport sur la disponibilité, pour les autorités compétentes et les CRF des États membres, des informations pertinentes pour la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, tandis que l'article 65, paragraphe 1, point d), demande un compte rendu de la coopération internationale et de l'échange d'informations entre les autorités compétentes et les CRF.

De nombreuses améliorations ont été apportées dans le domaine de l'échange d'informations et de la coopération. L'étude du Conseil de l'Europe a conclu que presque tous les États membres ont mis en place des comités ou des organes au niveau national visant à promouvoir une coopération et une coordination étroites entre les autorités compétentes afin de recenser, d'évaluer et de

comprendre les risques de BC/FT auxquels l'État membre est confronté et afin d'assurer l'élaboration et la mise en œuvre efficaces des stratégies en matière de LBC/FT.

S'agissant du secteur financier, des mesures importantes ont été prises depuis l'adoption des directives (UE) 2015/849 et (UE) 2018/843 dans le but d'améliorer l'accès à l'information et la coopération en matière de surveillance. On peut citer, en particulier, la publication des orientations communes de 2019 des AES sur les collèges LBC/FT([27]), l'accord multilatéral de 2019 entre la BCE et les autorités compétentes, les orientations de l'ABE de 2021 sur la coopération entre les autorités de surveillance prudentielle, les autorités de surveillance en matière de LBC/FT et les CRF([28]), la création de l'EuReCA, la base de données LBC/FT de l'ABE, ainsi que les travaux sur le renforcement de la coopération entre les autorités de surveillance en matière de LBC/FT et les autorités de surveillance prudentielle.

Les trois orientations communes des AES sur les collèges LBC/FT créent un cadre pour la coopération en matière de surveillance dans un contexte transfrontière. L'ABE a facilité la mise en place de collèges d'autorités de surveillance en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et en contrôle le fonctionnement([29]). Au 15 septembre 2023, 274 collèges avaient été créés. Le paquet LBC/FT renforcera encore ce cadre en incluant l'obligation légale de mettre en place des collèges LBC/FT pour les établissements financiers ou de crédit transfrontières qui opèrent dans plusieurs États membres.

Les orientations de l'ABE sur la coopération en matière de LBC-/FT, publiées en décembre 2021, fournissent des lignes directrices sur les modalités pratiques de la coopération et de l'échange d'informations entre les autorités de surveillance prudentielle, les autorités de surveillance en matière de LBC/FT et les CRF au niveau des États membres et dans l'ensemble de l'UE. Ces orientations, fondées sur l'article 117, paragraphe 6, de la directive 2013/36/UE, couvrent l'ensemble du cycle de vie de la surveillance et clarifient les informations qu'il convient d'échanger, avec qui et à quel stade.

([27]) Orientations communes sur la coopération et l'échange d'informations, JC 2019 81 du 16 décembre 2019: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Consultations/2018/EBA-CP-2018-11-08%20CP%20on%20ESAs%20on%20guidelines%20on%20cooperation%20and%20information%20exchange/Final%20guidelines/Translations/Supervisory%20Cooperation%20GLs_%20final%20report%20to%20AMLC_COR_FR.pdf

([28]) https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-15%20GL%20on%20CFT%20cooperation/Translations/1026811/Guidelines%20on%20AML-CFT%20Cooperation_FR.pdf

([29]) Voir les rapports de l'ABE sur les collèges LBC/FT: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2020/961425/Report%20o.n%20the%20functioning%20of%20AML%20Colleges%20.pdf and https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2022/1038179/Report%20on%20functionion%20of%20AML%20CFT%20Colleges.pdf

Une autre amélioration dans le domaine de la coopération et de l'échange d'informations en matière de surveillance a été apportée par l'article 57 *bis*, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/849, introduit par la directive (UE) 2018/843, lequel exige des AES qu'elles facilitent la conclusion d'un accord entre la BCE et les autorités nationales compétentes en matière de LBC/FT. En janvier 2019, l'ABE a publié un accord multilatéral qui a été signé par la Banque centrale européenne (BCE) et par plus de 50 autorités nationales de surveillance en matière de LBC/FT situées dans l'Espace économique européen. Cet accord prévoit des communications régulières et ad hoc entre les deux parties concernant les entités assujetties (plus de 1 000 échanges d'informations spécifiques ont été effectués à ce jour).

Afin de renforcer encore la coopération et l'échange d'informations dans l'ensemble de l'UE, l'ABE a lancé en janvier 2022 la première base de données européenne en matière de LBC/FT, appelée EuReCA. Celle-ci contient des informations sur les faiblesses importantes en matière de LBC/FT relevées par les autorités de surveillance dans les différents établissements financiers, ainsi que sur les mesures spécifiques prises par les autorités de surveillance pour remédier à ces faiblesses. Les obligations de déclaration ne se limitent pas aux autorités de surveillance en matière de LBC/FT, mais s'étendent à l'ensemble des autorités de surveillance du secteur financier. L'ABE peut partager les informations extraites de l'EuReCA avec différentes autorités compétentes, de sa propre initiative ou à la demande d'une autorité de surveillance, afin de les soutenir à tous les stades du processus de surveillance. L'ABE utilise également cette base de données pour recenser les risques et tendances spécifiques observés au niveau sectoriel et européen. Au 15 septembre 2023, EuReCA avait reçu un total de 924 contributions de la part de 36 autorités LBC/FT et autorités prudentielles (dont la BCE), incluant 608 faiblesses importantes et 316 mesures à l'égard de 210 entités (principalement des établissements de crédit et des établissements de paiement)([30]).

En mars 2022, l'ABE a publié des orientations révisées sur les procédures et les méthodologies communes à appliquer dans le cadre du processus de contrôle et d'évaluation prudentiels([31]), qui ont été modifiées afin de décrire comment les autorités de surveillance prudentielle devraient tenir compte des risques de BC/FT dans leurs travaux de surveillance prudentielle. Ces orientations révisées complètent les travaux plus larges de l'ABE sur la lutte contre le risque de BC/FT par la mise en place d'une surveillance prudentielle, lesquels comprennent des orientations en matière

([30]) Rapport de l'EURECA au 15 septembre 2023.

([31]) EBA/GL/2022/03 du 18 mars 2022, Orientations sur le processus de contrôle et d'évaluation prudentiels – SREP: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2022/EBA-GL-2022-03%20Revised%20SREP%20Guidelines/Translations/1042366/Revised%20GL%20on%20SREP%20%28EBA-GL-2022-03%29%20-%20tracked%20-%20updated_FR_COR.pdf

d'évaluation de l'aptitude des membres de l'organe de direction et des titulaires de postes clés([32]) ainsi que des orientations en matière de gouvernance interne([33]).

Grâce aux efforts déployés par l'ABE pour intégrer les risques de BC/FT dans tous les domaines de son travail de surveillance, la coopération et l'échange d'informations entre les autorités de surveillance nationales en matière de LBC/FT et les autorités de surveillance prudentielle s'améliorent. Toutefois, l'ABE observe également que des obstacles culturels et procéduraux subsistent et peuvent entraver l'efficacité de la collaboration et les résultats en matière de surveillance. Elle s'attend à ce que ces lacunes soient comblées à mesure que les autorités prudentielles mettent en œuvre les lignes directrices pertinentes.

L'enquête réalisée en 2022 auprès des États membres indique que la coopération entre les autorités de surveillance du secteur non financier (lequel comprend plusieurs types d'entités assujetties telles que les avocats, les notaires, les conseillers fiscaux et les comptables, mais aussi les agents immobiliers, les prestataires de services de jeux d'argent et certains commerçants de biens) est moins formalisée que dans le secteur financier. Cela s'explique également par le fait que les autorités de surveillance du secteur non financier ne peuvent pas toujours facilement identifier leurs homologues, compte tenu de l'absence de règles claires et de l'inexistence d'une autorité au niveau de l'UE qui soit dotée d'un mandat en matière de LBC/FT pour ces secteurs. En outre, les échanges entre, d'une part, les organismes d'autorégulation qui, dans certains États membres, ont été autorisés à surveiller les professions juridiques et les agents immobiliers et, d'autre part, d'autres autorités de surveillance en matière de LBC/FT se déroulent généralement de manière plutôt informelle et au cas par cas.

Une difficulté particulière consiste à assurer des échanges d'informations fluides entre les autorités de surveillance en matière de LBC-FT et les entités assujetties qui exploitent des établissements dans un État membre mais qui ont leur siège social dans un autre pays, telles que les prestataires de services de paiement et les émetteurs de monnaie électronique présents dans le secteur financier par l'intermédiaire d'agents et de distributeurs. L'enquête de 2022 montre que la désignation de représentants qui agissent en tant que points de contact constitue un moyen largement utilisé et efficace d'obtenir des informations. Dans le cadre du paquet LBC/FT, la Commission a proposé d'étendre aux prestataires de services sur crypto-actifs la possibilité pour les États membres

([32]) Orientations communes de l'AEMF et de l'ABE en matière d'évaluation de l'aptitude des membres de l'organe de direction et des titulaires de postes clés au titre de la directive 2013/36/UE et de la directive 2014/65/UE, EBA/GL/2021/06 du 2 juillet 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/EBA-GL-2021-06%20Joint%20EBA%20and%20ESMA%20GL%20on%20the%20assessment%20of%20sustainability/1022097/Joint%20EBA%20and%20ESMA%20GL%20on%20the%20assessment%20of%20suitability_FR.pdf

([33]) Orientations en matière de gouvernance interne au titre de la directive 2013/36/UE, EBA/GL/2021/05 du 2 juillet 2021: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Guidelines/2021/1016721/Final%20report%20on%20Guidelines%20on%20internal%20governance%20under%20CRD.pdf

d'exiger la désignation d'un point de contact central, possibilité existant déjà pour les émetteurs de monnaie électronique et les prestataires de services de paiement agissant par l'intermédiaire d'agents ou de distributeurs.

En ce qui concerne les CRF, il leur a été demandé, dans le cadre d'une enquête complémentaire réalisée par la Commission en 2022, d'indiquer si elles avaient un accès direct ou indirect à certaines sources d'informations financières, administratives et répressives. Les résultats de cette analyse mettent en évidence certaines divergences dans les pouvoirs dont disposent les CRF pour accéder à l'information, ce qui peut avoir une incidence sur leur capacité à effectuer des analyses efficaces et à coopérer entre elles. La proposition de la Commission relative à une nouvelle directive LBC/FT vise à aider les CRF de l'UE à réaliser une analyse efficace en imposant une liste minimale d'informations auxquelles les CRF devraient pouvoir accéder.

En ce qui concerne la coopération internationale et l'échange d'informations entre les autorités nationales compétentes et les pays tiers, point couvert par l'article 65, paragraphe 1, point d), les résultats de l'enquête de 2022 montrent que les autorités nationales chargées de la surveillance en matière de LBC des établissements de crédit et des établissements financiers n'ont pas toutes eu recours à l'article 57 *bis*, paragraphe 5, de la directive (UE) 2015/849 pour conclure des accords de coopération avec les autorités compétentes de pays tiers. En effet, il existe d'autres options: dans la pratique, les autorités de surveillance semblent inclure des dispositions pertinentes en matière de LBC/FT dans d'autres accords bilatéraux et multilatéraux (par exemple, le protocole d'accord multilatéral de l'Organisation internationale des commissions de valeurs). En outre, conformément aux orientations des AES, les collèges de surveillance LBC/FT envisagent la participation d'autorités de surveillance de pays tiers en tant qu'observateurs, le cas échéant, et les conclusions du suivi par l'ABE des collèges LBC/FT donnent à penser que cela se produit dans la pratique. Dans le cadre du paquet LBC/FT, les États membres seraient en mesure d'autoriser toutes les autorités de surveillance du secteur financier à conclure des accords de coopération.

Dans le secteur non financier, il n'a été fait mention d'aucun accord individuel d'échange d'informations avec des pays tiers. Cela peut s'expliquer en partie par le fait que de nombreuses entités assujetties du secteur non financier opèrent au niveau local et à l'intérieur des frontières nationales, ainsi que par les exigences spécifiques qui s'appliquent à la fourniture de services par-delà les frontières, lesquelles peuvent inclure la demande d'une nouvelle licence. Dans ce cas, des informations sont échangées au cas par cas avec les autorités de surveillance de pays tiers.

En ce qui concerne la coopération internationale et l'échange d'informations entre les CRF, la directive (UE) 2015/849 ne couvre ni ne réglemente la coopération des CRF des États membres de l'UE avec les CRF de pays tiers. Néanmoins, les CRF de tous les États membres échangent régulièrement des informations avec les CRF de pays tiers. Ces échanges sont effectués sur la base de la charte du groupe Egmont, d'accords bilatéraux ou de protocoles d'accord. La portée de ces

protocoles varie en fonction de la cible géographique. Une CRF, par exemple, a déclaré avoir conclu plus d'une centaine d'accords de ce type, tandis que d'autres en ont conclu moins.

5. INFORMATIONS SUR LES BÉNÉFICIAIRES EFFECTIFS DANS LE CAS D'ENTITÉS CONSTITUÉES EN DEHORS DE L'UNION EUROPÉENNE

L'article 65, paragraphe 1, point f), demande que soit réalisée une étude de faisabilité de mesures spécifiques et de mécanismes au niveau de l'Union et des États membres pouvant permettre de recueillir des informations sur les bénéficiaires effectifs des sociétés et autres entités juridiques constituées en dehors de l'Union et d'y avoir accès.

La transparence et l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs constituent un élément clé du cadre de l'UE en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Alors que l'article 30 de la directive (UE) 2015/849 établit des règles visant à garantir la transparence des bénéficiaires effectifs des sociétés et autres entités juridiques constituées dans l'UE, ces règles de transparence ne s'appliquent pas aux sociétés étrangères. Il est donc plus difficile pour les CRF et les autorités répressives qui effectuent des analyses ou mènent des enquêtes sur les entités juridiques impliquées dans d'éventuels systèmes criminels d'identifier les personnes qui les contrôlent.

L'enquête de 2022 montre qu'à l'heure actuelle, une grande majorité des États membres (23) n'exigent pas la collecte d'informations sur les bénéficiaires effectifs d'entités juridiques étrangères. Certains États membres (12) ont souligné que ces informations pourraient être disponibles dans une mesure limitée en vertu des obligations de vigilance à l'égard de la clientèle des entités assujetties et/ou lorsqu'une entité étrangère et son ou ses bénéficiaires effectifs possèdent et/ou contrôlent une entité juridique nationale et sont donc inscrits dans le registre national des bénéficiaires effectifs. Seul un petit nombre d'États membres (5) collectent en amont des informations sur les bénéficiaires effectifs dans le cas d'entités juridiques étrangères. Sur la base des réponses, cette obligation d'information pour les entités étrangères est déclenchée lors de l'acquisition de biens immobiliers ou lorsque l'entité juridique étrangère exerce ses activités par l'intermédiaire d'un établissement situé dans l'État membre et génère une activité économique ou des obligations fiscales.

Le paquet LBC/FT comprend des dispositions visant à traiter et à atténuer les risques de BC/FT liés aux entités juridiques étrangères. Celles-ci complètent l'obligation existante figurant à l'article 31, paragraphe 3 *bis*, de la directive (UE) 2015/849 selon laquelle il convient d'obtenir et de détenir des informations sur les bénéficiaires effectifs d'une fiducie/d'un trust lorsque le lieu d'établissement ou de résidence du fiduciaire/trustee ou de la personne occupant une position équivalente dans une construction juridique similaire est situé en dehors de l'UE. Plus précisément, l'enregistrement des informations sur les bénéficiaires effectifs d'entités juridiques constituées en

dehors de l'UE est requis lorsque celles-ci nouent une relation d'affaires avec une entité assujettie ou acquièrent des biens immobiliers dans un État membre. La proposition anticipait la recommandation 24 révisée du Groupe d'action financière (GAFI), à savoir l'organisme international de normalisation dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, qui a été adoptée en mars 2022 et qui exige, entre autres, que les autorités compétentes aient accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs des sociétés et autres entités juridiques qui ne sont pas constituées dans le pays mais qui ont un lien suffisant avec ceux-ci et qui présentent des risques en matière de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

6. PERSONNES POLITIQUEMENT EXPOSÉES – MESURES DE VIGILANCE RENFORCÉES

L'article 65, paragraphe 1, point f), demande également une analyse de la proportionnalité des mesures visées à l'article 20, point b). Il définit les mesures supplémentaires de vigilance à l'égard de la clientèle à mettre en œuvre dans le cas de relations d'affaires avec des personnes politiquement exposées, à savoir obtenir d'un membre d'un niveau élevé de la hiérarchie l'autorisation de nouer ou de maintenir une relation d'affaires avec de telles personnes, prendre les mesures appropriées pour établir l'origine du patrimoine et l'origine des fonds impliqués dans les relations d'affaires ou les transactions, et assurer une surveillance continue renforcée de ces relations d'affaires. L'article 65, paragraphe 1, troisième alinéa, demande en outre que le rapport soit accompagné, si nécessaire, de propositions législatives appropriées, y compris, le cas échéant, en ce qui concerne une application de ces mesures fondée sur les risques.

Les exigences du GAFI relatives aux personnes politiquement exposées (PPE) ont été mises en œuvre dans la législation de l'UE en matière de LBC/FT, en particulier à l'article 3, points 9), 10) et 11) de la directive (UE) 2015/849, consacré aux définitions, ainsi qu'à l'article 20 de la directive (UE) 2015/849 relatif à des mesures supplémentaires de vigilance à l'égard de la clientèle. Le GAFI définit une PPE comme une personne qui est ou a été chargée d'une fonction publique importante. L'application de mesures supplémentaires à l'égard des PPE se justifie par le fait que ces personnes présentent un risque plus élevé de commettre des infractions en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en raison de leur position et de leur influence avantageuses. Le GAFI présente donc dans sa recommandation 12 une liste d'exigences préventives visant à atténuer ces risques([34]). Il exige que les établissements financiers, en plus de mettre en œuvre les mesures normales de vigilance à l'égard de la clientèle énoncées dans la recommandation 10, disposent de systèmes de gestion des risques appropriés pour déterminer si le client ou son bénéficiaire effectif est une PPE étrangère. Cela signifie que des mesures de

([34]) GAFI (2012-2023), Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération, GAFI, Paris, France, https://www.fatf-gafi.org/fr/publications/Recommandationsgafi/Recommandations-gafi.html.

prévention doivent être prises, telles que l'évaluation des clients sur la base de critères de risque, de profils de risque, du modèle économique et de la vérification des informations relatives à la vigilance à l'égard de la clientèle([35]). Pour déterminer si une personne est une PPE nationale ou d'organisation internationale, la recommandation 12 exige de prendre des mesures raisonnables fondées sur l'évaluation du niveau de risque de la relation d'affaires, ce qui implique de réexaminer les informations relatives à la vigilance à l'égard de la clientèle recueillies conformément à la recommandation 10. Si un client est considéré comme une PPE étrangère ou s'il existe une relation d'affaires à risque plus élevé avec des PPE nationales ou d'organisations internationales, il y a lieu d'appliquer des mesures d'atténuation des risques renforcées conformément à la recommandation 12. Ces mesures consistent notamment à obtenir l'autorisation de la haute direction d'établir ou de poursuivre de telles relations d'affaires, à prendre des mesures raisonnables pour établir l'origine du patrimoine et l'origine des fonds; et à assurer une surveillance continue renforcée à l'égard de la relation d'affaires. Les exigences applicables à tous les types de PPE devraient également s'appliquer aux membres de la famille de ces PPE ou aux personnes qui leur sont étroitement associées.

L'article 20 de la directive (UE) 2015/849 reprend toutes les mesures de vigilance renforcées requises par le GAFI sans établir de distinction entre les PPE étrangères et les PPE nationales.

7. DROITS FONDAMENTAUX

L'article 65, paragraphe 1 point g), impose une évaluation de la manière dont les droits fondamentaux et les principes reconnus par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ont été respectés. Les droits fondamentaux inscrits dans la charte constituent l'épine dorsale du système juridique de l'UE et doivent être respectés en toutes circonstances. Les dispositions de la charte s'adressent aux institutions et organes de l'UE dans toutes leurs actions, ainsi qu'aux autorités nationales lorsqu'elles mettent en œuvre le droit de l'Union. La charte protège les personnes physiques et les entités juridiques contre les actions des institutions et autorités qui violent les droits fondamentaux.

Les droits et principes consacrés par la charte doivent être pris en compte à chaque étape du processus législatif de l'UE. Pour veiller à ce que toutes les propositions législatives de l'UE respectent la charte, la Commission doit déjà, au stade de l'élaboration, évaluer l'incidence des nouvelles propositions sur les droits fondamentaux. Au cours du processus législatif, la Commission collabore avec les colégislateurs pour veiller à ce que le droit de l'Union soit conforme à la charte. En ce qui concerne la protection des données, afin d'assurer la cohérence des règles

([35]) Lignes directrices relatives aux personnes politiquement exposées (recommandations 12 et 22), juin 2013. FATF GUIDANCE (fatf-gafi.org)FATF GUIDANCE (fatf-gafi.org)

dans l'ensemble de l'UE, la Commission est tenue, à la suite de l'adoption de propositions d'acte législatif, de consulter le Contrôleur européen de la protection des données afin de déterminer s'il y a une incidence sur la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel([36]). En septembre 2021, le Contrôleur a émis un avis sur le paquet législatif LBC/FT de la Commission([37]) dans lequel il salue les objectifs poursuivis par les propositions en général.

En ce qui concerne les violations de la charte, il convient de distinguer plusieurs cas: si les actions d'une institution de l'UE portent atteinte à des droits fondamentaux, la Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour contrôler la légalité de l'acte. Si une autorité nationale viole les droits prévus par la charte lorsqu'elle met en œuvre le droit de l'Union, les juges nationaux ont le pouvoir de veiller au respect de la charte, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. La Commission peut traduire en justice un État membre pour violation des droits fondamentaux lors de la mise en œuvre du droit de l'Union, par exemple lorsqu'une mesure nationale applique le droit de l'Union d'une manière incompatible avec la charte.

En ce qui concerne les exigences en matière de LBC/FT, la Cour de justice a abordé la question du respect des droits fondamentaux dans différents contextes, notamment en ce qui concerne l'article 7 de la charte sur le respect de la vie privée et familiale, l'article 8 sur la protection des données à caractère personnel, et l'article 12 sur la liberté de réunion et d'association.

À la lumière des articles 7 et 8, la Cour de justice a rendu un arrêt sur les dispositions relatives à l'accès du public aux informations sur les bénéficiaires effectifs des sociétés et autres entités juridiques dans le cadre de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme([38]). Dans son arrêt, la Cour a invalidé la disposition de la directive (UE) 2015/849 selon laquelle les États membres sont tenus de veiller à ce que les informations sur les bénéficiaires effectifs des sociétés et autres entités juridiques constituées sur leur territoire soient accessibles dans tous les cas à tout membre du grand public [article 30, paragraphe 5, point c), de la directive (UE) 2015/849 telle que modifiée par la directive (UE) 2018/843]. La Cour a estimé qu'un tel accès sans condition constituait une ingérence grave dans les droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. En l'espèce, cette

([36]) Article 42, paragraphe 1, du règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) nº 45/2001 et la décision nº 1247/2002/CE (JO L 295 du 21.11.2018, p. 39).

([37]) Avis 12/2021, https://edps.europa.eu/system/files/2021-09/21-09-22_edps-opinion-aml_en.pdf

([38]) Arrêt de la Cour du 22 novembre 2022 dans les affaires jointes WM (C-37/20) et SOVIM SA (C-601/20) contre Luxembourg Business Registers: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=268059&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1503497

ingérence ne pouvait être considérée comme justifiée, car elle ne satisfaisait pas aux exigences de nécessité et de proportionnalité applicables.

À la lumière des articles 7, 8 et 12 de la charte relatifs au droit au respect de la vie privée et familiale, au droit à la protection des données à caractère personnel et au droit à la liberté d'association, la Cour de justice a également rendu un arrêt sur les restrictions imposées par un État membre au financement d'organisations civiles par des personnes établies en dehors dudit État membre([39]). Dans son arrêt, la Cour a jugé que l'État membre avait introduit des restrictions discriminatoires et injustifiées qui étaient contraires aux obligations des États membres en matière de libre circulation des capitaux prévues à l'article 63 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et aux articles 7, 8 et 12 de la charte. Concernant une éventuelle justification de cette restriction, la Cour a relevé que des raisons liées à l'ordre public ou à la sécurité publique, qui consistent notamment à lutter contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et le crime organisé, pouvaient être invoquées. Toutefois, ces raisons ne peuvent être invoquées qu'en présence d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour les intérêts fondamentaux de la société, laquelle n'a pas été démontrée par l'État membre dans ce cas spécifique.

En ce qui concerne le respect des droits fondamentaux et des principes reconnus par la charte au niveau national, l'enquête menée en 2022 auprès des États membres portait en particulier sur les éventuelles ingérences découlant des exigences en matière de LBC dans les droits et principes fondamentaux suivants consacrés dans la charte: i) article 7 sur le respect de la vie privée et familiale; ii) article 8 sur la protection des données à caractère personnel; iii) article 11 sur la liberté d'expression et d'information; iv) article 12 sur la liberté de réunion et d'association; v) article 16 sur la liberté d'entreprise; vi) article 17 sur le droit de propriété; vii) article 20 sur l'égalité en droit; viii) article 21 sur la non-discrimination; ix) article 47 sur le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial; x) article 48 sur la présomption d'innocence et les droits de la défense; xi) article 49 sur les principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines; et xii) article 50 sur le droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction. Huit États membres ont fait état de procédures engagées devant les juridictions nationales pour ce type d'ingérence. D'autres États membres ayant répondu à la question n'avaient pas connaissance de tels cas.

Les États membres n'ont pas signalé de cas d'ingérence dans d'autres droits fondamentaux que ceux mentionnés ci-dessus. En ce qui concerne le droit au respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel, l'enquête de 2022 a montré ce qui suit: des plaintes

([39]) Arrêt de la Cour du 18 juin 2020 dans l'affaire C-78/18, Commission européenne/Hongrie. https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=98151443F97F6BA2D856266F83B1C03F?text=&docid=227569&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=112968

administratives concernant les exigences énoncées dans la directive (UE) 2015/849 ont été déposées auprès des autorités chargées de la protection des données dans la majorité des États membres (17). Les autorités chargées de la protection des données ont été consultées dans le cadre de l'élaboration d'actes nationaux visant à transposer ou à mettre en œuvre les exigences de la directive (UE) 2015/849 dans presque tous les États membres (24). Neuf États membres ont énuméré d'autres types de plaintes déposées ou de consultations menées auprès d'autres autorités nationales, qui ont une incidence sur l'interaction entre les exigences en matière de LBC/FT et les droits fondamentaux.

8. EXIGENCES CONCERNANT D'ÉVENTUELLES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES EN VERTU DE L'ARTICLE 65, PARAGRAPHE 1, TROISIÈME ALINÉA

Aux termes de l'article 65, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive (UE) 2015/849, la Commission doit évaluer la nécessité de présenter de nouvelles propositions législatives sur plusieurs sujets spécifiques, notamment les bases de données des utilisateurs de monnaies virtuelles, les bureaux de recouvrement des avoirs et les personnes politiquement exposées. Cette dernière catégorie a déjà été abordée à la section 6.

8.1. Bases de données des utilisateurs de monnaies virtuelles

En ce qui concerne les monnaies virtuelles, l'article 65, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive (UE) 2015/849 impose à la Commission d'élaborer une proposition législative, le cas échéant, comprenant des attributions de compétences pour mettre en place et entretenir une base de données centrale, où sont enregistrées les identités et les adresses des portefeuilles des utilisateurs de monnaies virtuelles, accessible aux CRF et comprenant des formulaires d'autodéclaration à l'usage des utilisateurs de monnaies virtuelles.

La création d'une base de données centrale au niveau de l'UE exigerait des États membres qu'ils disposent déjà de tels registres, lesquels pourraient ensuite être interconnectés pour alimenter un registre central, ou que des moyens soient attribués au niveau de l'UE pour créer directement un registre central([40]). L'enquête de 2022 montre qu'à l'heure actuelle, les États membres ne disposent pas de registres des comptes de crypto-actifs. La réglementation des monnaies virtuelles aux niveaux international et européen a connu plusieurs modifications depuis l'adoption de la directive (UE) 2018/843, qui a introduit la référence à une éventuelle proposition législative relative à une base de données des utilisateurs de monnaies virtuelles.

([40]) Voir l'étude «Study on developments with regard to virtual assets users and the possibility to set-up and maintain a central database registering users' identities and wallet addresses accessible to financial intelligence units (FIUs)» [Étude sur les évolutions concernant les utilisateurs d'actifs virtuels et la possibilité de mettre en place et d'entretenir une base de données centrale où sont enregistrées les identités et les adresses de portefeuille des utilisateurs, accessible aux cellules de renseignement financier (CRF)], publiée en 2021.

Le GAFI a adopté en juin 2019 de nouvelles normes sur les nouvelles technologies, qui exigent des pays et territoires qu'ils réglementent les prestataires de services sur actifs virtuels (également appelés prestataires de services sur crypto-actifs dans le cadre juridique de l'UE) à des fins de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Elles exigent également que ces prestataires soient agréés ou enregistrés et qu'ils soient soumis à des systèmes efficaces visant à contrôler et à garantir le respect des mesures pertinentes préconisées dans les recommandations du GAFI. Ces normes imposent également la traçabilité des transferts d'actifs virtuels. Plus précisément, les prestataires de services sur crypto-actifs sont tenus d'accompagner les transferts d'informations détaillées concernant les initiateurs et les bénéficiaires desdits transferts (la «règle de voyage»). Cette exigence est actuellement introduite dans le droit de l'Union par le règlement (UE) 2023/1113 du 31 mai 2023 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et de certains crypto-actifs (règlement TFR)([41]), qui est une refonte du règlement (UE) 2015/847 sur les informations accompagnant les transferts de fonds([42]).

Le paquet législatif LBC/FT de 2021 comporte plusieurs autres propositions visant à traiter et à atténuer les risques de BC/FT liés à l'utilisation de monnaies virtuelles. Premièrement, les prestataires de tous les services sur actifs virtuels susceptibles de générer des risques de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme sont ajoutés à la liste des entités assujetties. Deuxièmement, ce paquet de mesures propose d'interdire la fourniture et la conservation de portefeuilles anonymes de crypto-actifs, étant donné que ceux-ci ne permettent pas de retracer les transferts de crypto-actifs et présentent un risque accru d'utilisation abusive à des fins criminelles.

À un niveau plus général, le règlement sur les marchés de crypto-actifs vise à fournir un cadre juridique clair, spécifique et harmonisé dans l'UE pour les crypto-actifs et les prestataires de services sur crypto-actifs en exigeant de ces derniers qu'ils soient agréés par une autorité nationale compétente pour exercer leurs activités. Ce règlement permettra également de mettre en place une protection adéquate pour tous les consommateurs, étant donné que ceux-ci devront passer par des échanges, des portefeuilles et des plates-formes de négociation autorisés pour acheter, négocier et transférer des crypto-actifs.

De manière générale, le nouveau règlement sur les marchés de crypto-actifs et le règlement TFR renforceront considérablement le suivi, par les autorités compétentes et dans l'ensemble de l'UE, des transferts de crypto-actifs à des fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Le nouveau règlement LBC atténuera davantage les risques de BC/FT liés à l'utilisation

([41]) Règlement (UE) 2023/1113 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et de certains crypto-actifs, et modifiant la directive (UE) 2015/849 (JO L 150 du 9.6.2023, p. 1).

([42]) Règlement (UE) 2015/847 du 20 mai 2015 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et abrogeant le règlement (CE) nº 1781/2006 (JO L 141 du 5.6.2015, p. 1).

de monnaies virtuelles, sans prévoir pour autant la création d'une base de données centrale telle que celle visée à l'article 65, paragraphe 1, de la directive (UE) 2015/849. Avec l'adoption du règlement (UE) 2023/113, les prestataires de services sur crypto-actifs seront inclus dans le champ d'application des établissements financiers au sens de la directive LBC et seront donc soumis à toutes les règles en matière de LBC/FT applicables au secteur financier, ce qui permettra aux autorités compétentes, y compris aux CRF, d'accéder rapidement aux informations relatives aux détenteurs de portefeuilles de conservation de crypto-actifs.

8.2. Coopération entre les bureaux de recouvrement des avoirs des États membres

Aux termes de l'article 65, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive (UE) 2015/849, la Commission doit présenter, le cas échéant, une proposition législative visant à améliorer la coopération entre les bureaux de recouvrement des avoirs des États membres.

Le 25 mai 2022, la Commission a adopté une proposition de nouvelle directive relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs([43]). Celle-ci prévoit un ensemble complet de règles qui traitent du recouvrement des avoirs du début à la fin, depuis le dépistage et l'identification, le gel et la gestion, jusqu'à la confiscation et à l'aliénation finale des avoirs. En particulier, la proposition vise à renforcer la capacité des bureaux de recouvrement des avoirs à dépister et à identifier les produits du crime, en leur offrant un accès plus large aux informations nécessaires, en assurant un échange rapide d'informations entre ces bureaux et en leur permettant de geler d'urgence des biens lorsqu'il y a un risque de disparition des avoirs.

9. CONCLUSION ET PERSPECTIVES

Ces dernières années ont été marquées par de nombreux défis dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Bien que le contexte de risques ait considérablement évolué, la Commission n'a cessé de réagir à ces changements en analysant régulièrement le risque, en fournissant des orientations écrites aux États membres et aux parties prenantes, et en intervenant en cas de transposition incorrecte ou incomplète de la part des États membres. L'ABE a contribué à l'harmonisation des approches et à la convergence en matière de surveillance grâce à son travail sur les examens par les pairs des pratiques de surveillance, aux nombreux avis et orientations émis concernant l'application, par les établissements de crédit et les établissements financiers, de mesures fondées sur les risques, ainsi qu'au travail réalisé sur la coopération entre les autorités de surveillance. Ces dernières années, des améliorations

([43]) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs, COM/2022/245 final.

substantielles ont été apportées, en particulier dans les domaines de l'échange d'informations et de la coopération entre les autorités de surveillance en matière LBC/FT dans le secteur financier.

Afin de remédier aux problèmes recensés dans la mise en œuvre de la directive (UE) 2015/849, la Commission a proposé en 2021 un paquet législatif ambitieux en matière de LBC/FT qui introduit une réforme globale, d'un point de vue tant réglementaire qu'institutionnel, du cadre de l'UE en matière de LBC/FT. Dans le cadre de ce paquet, une partie substantielle de la directive sera déplacée vers un règlement afin que les entités assujetties soient soumises à des règles directement applicables. Cette mesure supprimera la nécessité d'une transposition et mettra fin aux éventuelles divergences au niveau national tout en réduisant les retards dans l'application des règles de l'UE. Le règlement LBC prévoit des exigences harmonisées pour les politiques, procédures et contrôles internes, ainsi que pour la vigilance à l'égard de la clientèle. Il précise davantage les règles relatives à la transparence des bénéficiaires effectifs des entités juridiques et des constructions juridiques et étend la liste des entités assujetties, entre autres, aux prestataires de services sur crypto-actifs. La proposition de révision de la directive LBC/FT renforce les missions, les pouvoirs et les outils des autorités de surveillance et des CRF afin d'améliorer leur fonctionnement. Elle vise également à établir des règles claires pour l'ensemble des autorités afin de garantir une coopération et un partage d'informations efficaces. Tout cela permettra à l'UE de disposer d'un système global et intégré qui soit à la mesure de l'intégration de son marché intérieur. Le nouveau système de surveillance intégré en matière de LBC/FT se composera, d'une part, de la nouvelle Autorité européenne de lutte contre le blanchiment de capitaux (ALBC), qui constituera le cœur de ce système, et, d'autre part, des autorités nationales dotées d'un mandat de surveillance en matière de LBC/FT. Ce système reposera sur des approches de surveillance et des méthodes d'évaluation des risques communes. Afin de garantir une surveillance efficace et cohérente, l'ALBC surveillera directement les entités financières transfrontières les plus à risques et coordonnera les autorités nationales de surveillance et les mesures de surveillance, y compris pour le secteur non financier. L'ALBC sera également chargée d'une fonction de coordination au niveau des CRF. Étant donné que tous les principaux cas récents de blanchiment de capitaux signalés dans l'UE ont une dimension transfrontière, cette approche vise à assurer une coopération et un échange d'informations plus étroits entre les CRF, ainsi qu'à créer des synergies entre les autorités de surveillance et les CRF. L'existence de l'ALBC jouera donc un rôle important dans la prévention et la détection du blanchiment de capitaux, de ses infractions sous-jacentes et du financement du terrorisme, et constituera le cœur d'un cadre solide de l'UE en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.