



Bruxelles, le 24.7.2019
COM(2019) 360 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

**Vers une meilleure mise en œuvre du cadre réglementaire de l'UE en matière de lutte
contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Vers une meilleure mise en œuvre du cadre réglementaire de l'UE en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

I. INTRODUCTION

Les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme demeurent une préoccupation majeure pour l'intégrité du système financier de l'Union et pour la sécurité des citoyens de cette dernière. Selon Europol¹, jusqu'à 0,7 %-1,28 % du produit intérieur brut annuel de l'Union européenne (UE) est «identifié comme étant impliqué dans une activité financière suspecte»². La lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme constitue donc une priorité importante pour l'Union et un élément de la réalisation de l'union de la sécurité.

Au fil du temps, l'Union s'est dotée d'un cadre réglementaire solide pour prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, conformément aux normes internationales adoptées par le Groupe d'action financière. Ce cadre réglementaire doit évoluer au même rythme que l'intégration croissante des flux financiers dans le marché intérieur, l'évolution des tendances, les progrès technologiques et l'ingéniosité dont font preuve les criminels lorsqu'il s'agit d'exploiter la moindre faille ou lacune du système.

La présente communication résume une série de rapports portant sur le cadre réglementaire de l'Union relatif à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et sur sa mise en œuvre. Elle s'accompagne de l'évaluation supranationale biennale des risques³ de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme pesant sur le marché intérieur de l'Union, réalisée par la Commission, ainsi que d'une évaluation des récents cas présumés de blanchiment de capitaux impliquant des établissements de crédit de l'UE et des rapports sur la coopération entre les cellules de renseignement financier⁴ et sur l'interconnexion des mécanismes automatisés centralisés nationaux des États membres concernant les comptes bancaires⁵.

Les conclusions formulées dans la présente communication et dans les rapports adoptés aujourd'hui visent à éclairer le débat sur la manière dont le cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme pourrait encore être amélioré et à fournir une base de départ pour d'autres discussions avec les parties prenantes.

¹ Europol est l'Agence de l'Union européenne chargée des services répressifs. <https://www.europol.europa.eu/>

² Rapport du groupe des renseignements financiers d'Europol intitulé «*From suspicion to action: converting financial intelligence into greater operational impact*» [Du soupçon à l'action: exploiter le renseignement financier pour une meilleure efficacité opérationnelle], 2017: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact>

³ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme pesant sur le marché intérieur et liés aux activités transfrontières — [COM(2019) 370].

⁴ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil évaluant le cadre de coopération entre les cellules de renseignement financier [COM(2019) 371].

⁵ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'interconnexion des mécanismes automatisés centralisés nationaux (registres centraux ou systèmes centraux électroniques d'extraction de données) des États membres concernant les comptes bancaires [COM(2019) 372].

II. CONTEXTE: EVOLUTION DU CADRE JURIDIQUE JUSQU'À AUJOURD'HUI

Ces dernières années, l'Union a considérablement renforcé son cadre juridique relatif à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. La quatrième directive antiblanchiment⁶ a été adoptée en mai 2015 et devait être transposée par les États membres pour le mois de juin 2017⁷.

Dans le cadre du plan d'action destiné à renforcer la lutte contre le financement du terrorisme adopté en février 2016⁸, et en réponse aux révélations des Panama Papers d'avril 2016, la cinquième directive antiblanchiment⁹ a été adoptée en avril 2018 et les États membres ont jusqu'à janvier 2020 pour la transposer en droit national. Cette révision accroît la transparence des informations relatives aux bénéficiaires effectifs, donne aux cellules de renseignement financier un accès plus large aux informations, développe la coopération entre les autorités de surveillance et régleme nte les monnaies virtuelles et les cartes prépayées afin de mieux prévenir le financement du terrorisme.

En ce qui concerne le secteur financier, de nouvelles règles sur le partage et la dissémination des informations devraient considérablement améliorer la coopération entre les autorités de surveillance prudentielle et les autorités compétentes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme¹⁰ et renforcer le rôle de l'Autorité bancaire européenne dans le contrôle du respect des règles de l'Union et le renforcement de la coopération sur les questions liées à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

De plus, la directive 2018/1673 visant à lutter contre le blanchiment de capitaux au moyen du droit pénal¹¹ vient compléter ce cadre préventif en harmonisant la définition des infractions et sanctions pénales dans le domaine du blanchiment de capitaux. Elle est entrée en vigueur en décembre 2018 et les États membres ont jusqu'à décembre 2020 pour la transposer.

La directive (UE) 2019/1153 facilitant l'utilisation d'informations financières et d'une autre nature¹² renforce encore le cadre pénal en accélérant l'accès aux informations financières pour les services répressifs et en renforçant l'échange d'informations financières entre les services répressifs et les cellules de renseignement financier. La directive entrera en vigueur en août 2019 et les États membres auront jusqu'à août 2021 pour la transposer.

⁶ 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 5.6.2015, p. 73).

⁷ La Commission évalue actuellement la transposition de la quatrième directive antiblanchiment, tout en procédant à la vérification de la mise en œuvre de la réglementation par les États membres. Elle a engagé des procédures d'infraction à l'encontre des 28 États membres, car elle a estimé que les communications qu'ils lui avaient transmises ne constituaient pas une transposition complète de ladite directive.

⁸ COM(2016) 50 final.

⁹ 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).

¹⁰ Directive (UE) 2019/878 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les entités exemptées, les compagnies financières holding, les compagnies financières holding mixtes, la rémunération, les mesures et pouvoirs de surveillance et les mesures de conservation des fonds propres (JO L 150 du 7.6.2019, p. 253).

¹¹ Directive (UE) 2018/1673 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 visant à lutter contre le blanchiment de capitaux au moyen du droit pénal; PE/30/2018/REV/1 (JO L 284 du 12.11.2018, p. 22).

¹² Directive (UE) 2019/1153 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 fixant les règles facilitant l'utilisation d'informations financières et d'une autre nature aux fins de la prévention ou de la détection de certaines infractions pénales, ou des enquêtes ou des poursuites en la matière, et abrogeant la décision 2000/642/JAI du Conseil (JO L 186 du 11.7.2019, p. 122).

III. RISQUES DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET DE FINANCEMENT DU TERRORISME ET POINTS A AMELIORER

Malgré la récente amélioration du cadre législatif, des problèmes persistent. La Commission publie aujourd'hui une série de rapports qui évaluent les risques et recensent les points à améliorer.

a) Évaluation des risques pour l'Union

Pour commencer, la Commission présente, en application de l'article 6 de la quatrième directive antiblanchiment, une **évaluation supranationale des risques** de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme pesant sur le marché intérieur de l'Union et liés à des activités transfrontières. Elle actualise la première évaluation supranationale des risques, adoptée en 2017¹³, et assure le suivi des recommandations faites aux acteurs qui participent à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme¹⁴.

Le rapport montre que la plupart des recommandations formulées dans la première évaluation supranationale des risques ont été mises en œuvre par les différents acteurs. Parallèlement, certaines vulnérabilités horizontales subsistent, notamment en ce qui concerne les produits anonymes, l'identification des bénéficiaires effectifs et les nouveaux produits non réglementés tels que les actifs virtuels. Certaines d'entre elles devraient être corrigées par la transposition prochaine de la cinquième directive antiblanchiment, par exemple par l'inclusion des fournisseurs de monnaie virtuelle dans le champ d'application de la directive et par l'expansion et la meilleure accessibilité des registres concernant les bénéficiaires effectifs. D'autres vulnérabilités horizontales liées aux cellules de renseignement financier et à la surveillance financière ont été mises en évidence dans le rapport de la Commission sur les cellules de renseignement financier et dans le rapport de la Commission sur l'évaluation des récents cas présumés de blanchiment de capitaux impliquant des établissements de crédit de l'UE. Le rapport formule, pour chaque secteur, des recommandations dont la mise en œuvre fera l'objet d'un bilan dans la prochaine évaluation supranationale des risques, publiée dans deux ans.

b) Points du cadre en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme à améliorer

Le rapport sur **l'évaluation des récents cas présumés de blanchiment de capitaux impliquant des établissements de crédit de l'UE**¹⁵ s'appuie sur des faits tirés d'études de cas couvrant un échantillon de dix affaires rendues publiques impliquant des établissements de crédit sur la période 2012-2018. Il évalue le rôle des établissements de crédit ainsi que les pouvoirs et l'action des autorités compétentes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et des autorités de surveillance prudentielle. Le rapport est présenté en réponse à une demande formulée par le Conseil, dans ses conclusions du 4 décembre 2018 sur un plan d'action contre le blanchiment de capitaux¹⁶, invitant la Commission à effectuer «un bilan des récents cas de blanchiment allégué auxquels auraient participé des établissements de crédit de l'UE».

¹³ COM(2017) 340 final du 26.6.2017.

¹⁴ L'évaluation des risques associés aux pays tiers posant des menaces significatives pour le système financier de l'Union reste un processus distinct de cette évaluation supranationale des risques et elle est menée au moyen des actes délégués de la Commission recensant ces pays tiers à haut risque. La liste actuelle des pays tiers à haut risque figure dans le règlement délégué (UE) 2016/1675 de la Commission du 14 juillet 2016 complétant la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil par le recensement des pays tiers à haut risque présentant des carences stratégiques, modifié en dernier lieu par le règlement délégué (UE) 2018/1467 du 27 juillet 2018. À la suite du rejet, par le Conseil, du règlement délégué adopté par la Commission le 13 février 2019 qui aurait remplacé la liste actuelle, la Commission a entamé un dialogue avec le Parlement européen et le Conseil concernant une méthodologie affinée et a renforcé ses contacts avec les pays tiers concernés et avec le Groupe d'action financière (GAFI).

¹⁵ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation des récents cas présumés de blanchiment de capitaux impliquant des établissements de crédit de l'UE [COM(2019) 373].

¹⁶ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/04/money-laundering-council-adopts-conclusions-on-an-action-plan-for-enhanced-monitoring/>

L'analyse des affaires sélectionnées a révélé des cas significatifs de manquement, par les établissements de crédit, à des obligations essentielles de la directive antiblanchiment, telles que l'évaluation des risques, la vigilance à l'égard de la clientèle et la déclaration aux cellules de renseignement financier d'opérations et d'activités suspectes. Dans certains cas, les autorités de surveillance ont été efficaces en identifiant préventivement des lacunes dans les établissements de crédit et en exigeant des mesures correctives, mais dans un certain nombre d'autres cas, ces autorités ne sont intervenues qu'après que des risques importants s'étaient concrétisés ou en réaction à des cas répétés de non-respect des règles et de manquement en matière de gouvernance. Le délai d'action et l'efficacité des mesures de surveillance ultérieures imposées aux établissements de crédit ont été très divers. La surveillance au niveau du groupe du point de vue de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a été largement insuffisante. L'absence d'harmonisation des réglementations et des pratiques de surveillance a eu pour effet de nuire à l'efficacité de la coopération entre les différents acteurs concernés.

Le rapport sur les **cellules de renseignement financier**¹⁷ évalue le cadre de coopération de ces cellules avec les pays tiers, ainsi que les obstacles à surmonter et les possibilités de renforcer la coopération entre les cellules de renseignement financier au sein de l'Union européenne, y compris la possibilité de créer un mécanisme de coordination et de soutien. Ce rapport est publié conformément à l'obligation légale faite à la Commission en vertu de l'article 65, paragraphe 2, de la directive antiblanchiment.

L'évaluation a montré que certaines cellules de renseignement financier n'avaient pas engagé de dialogue constructif avec les entités assujetties consistant à leur fournir un retour d'information de qualité. L'absence de modèle pour communiquer les informations nuit également à la qualité des rapports établis par les entités assujetties. Plusieurs cellules de renseignement financier ne satisfont pas pleinement à l'obligation qui leur incombe d'échanger les informations avec les autres cellules. Les problèmes techniques récurrents qui entravent le fonctionnement de FIU.net semblent avoir joué un rôle important dans ces difficultés et compliquent le partage d'informations pour les cellules de renseignement financier. L'évaluation a également fait apparaître que l'absence de réglementation des échanges d'informations entre les cellules de renseignement financier des États membres et celles de pays tiers a conduit à une approche non harmonisée de ces échanges. La conformité de ces échanges avec le cadre européen de protection des données doit également être assurée.

Enfin, le rapport sur **l'interconnexion des mécanismes automatisés centralisés nationaux des États membres concernant les comptes bancaires**¹⁸ est présenté en application de l'article 32 *bis*, paragraphe 5, de la directive antiblanchiment, qui fait obligation à la Commission d'évaluer les conditions et les spécifications techniques et procédures permettant d'assurer une interconnexion sécurisée et efficace des mécanismes automatisés centralisés. En conséquence, le rapport évalue les différentes solutions informatiques au niveau de l'UE, qu'elles soient déjà opérationnelles ou en cours d'élaboration, susceptibles de servir de modèles pour une possible interconnexion des mécanismes centralisés. Le rapport conclut que l'interconnexion est techniquement faisable et, compte tenu du fait qu'une future interconnexion des mécanismes centralisés à l'échelle de l'UE accélérerait l'accès aux informations financières et faciliterait la coopération transfrontières, que la Commission entend poursuivre les consultations avec les parties prenantes concernées, ainsi qu'avec les cellules de renseignement financier, les pouvoirs publics, les services répressifs et les bureaux de recouvrement des avoirs en tant que potentiels «utilisateurs finals» d'un éventuel système d'interconnexion. Pour parvenir à l'interconnexion, un instrument législatif serait nécessaire.

¹⁷ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil évaluant le cadre de coopération entre les cellules de renseignement financier [COM(2019) 371].

¹⁸ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'interconnexion des mécanismes automatisés centralisés nationaux (registres centraux ou systèmes centraux électroniques d'extraction de données) des États membres concernant les comptes bancaires [COM(2019) 372].

IV. CONCLUSION

La lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme est une tâche de tous les instants, qui s'appuie sur un cadre réglementaire nécessitant des mises à jour régulières pour tenir compte de l'évolution de la situation. Beaucoup a été fait pour améliorer le cadre existant, en particulier grâce aux adaptations législatives de ces dernières années. Toutefois, il existe des divergences notables dans l'application de ce cadre, ce qui pose un problème structurel dans la capacité de l'Union à empêcher que le système financier soit utilisé à des fins illégitimes.

Au sein d'un marché intérieur intégré, l'absence d'harmonisation et les défaillances dans l'application du cadre juridique constituent des menaces pour l'intégrité du système financier de l'Union et, plus généralement, pour la sécurité de l'Union. Compte tenu de ces éléments, il y a lieu de continuer à agir avec détermination, rapidité et cohérence pour garantir que la législation relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme soit intégralement mise en œuvre, de manière cohérente et efficace, notamment par les autorités compétentes les plus importantes, telles que les autorités de surveillance et les cellules de renseignement financier. La Commission continuera de suivre la mise en œuvre du cadre juridique actualisé et des recommandations formulées dans son évaluation supranationale des risques.

Si de nombreux risques et de nombreuses lacunes ont déjà été corrigés ou le seront bientôt grâce aux récentes modifications apportées au cadre réglementaire, certaines lacunes recensées sont de nature structurelle et n'ont pas encore été comblées.

Les conclusions formulées dans les rapports adoptés aujourd'hui visent à éclairer le débat sur la manière dont le cadre en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme pourrait être encore amélioré et à fournir une base de départ pour d'autres discussions avec les parties prenantes.

Il pourrait être envisagé d'harmoniser davantage le corpus réglementaire en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Une solution pourrait être la transformation de la directive antiblanchiment en un règlement, mesure qui offrirait la possibilité de définir un cadre réglementaire de l'Union à la fois harmonisé et directement applicable pour lutter contre le blanchiment de capitaux. D'autres solutions pourraient aussi être envisagées afin de garantir une surveillance antiblanchiment cohérente et de qualité dans le secteur financier, ce qui pourrait nécessiter de confier des missions spécifiques de surveillance antiblanchiment à un organisme de l'Union. De plus, les évaluations font également apparaître la nécessité d'un mécanisme renforcé pour coordonner et soutenir la coopération transfrontière et l'analyse par les cellules de renseignement financier.