

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux informations accompagnant les virements de fonds»

COM(2013) 44 final – 2013/0024 (COD)

et sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme»

COM(2013) 45 final – 2013/0025 (COD)

(2013/C 271/05)

Rapporteur: **M. Christophe ZEEB**

Le Conseil, a décidé le 28 et le 27 février 2013, conformément à l'article 114, et le Parlement, le 12 mars 2013, conformément aux articles 114 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme»

COM(2013) 45 final – 2013/0025 (COD)

et la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux informations accompagnant les virements de fonds»

COM(2013) 44 final – 2013/0024 (COD).

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 24 avril 2013.

Lors de sa 490^e session plénière des 22 et 23 mai 2013 (séance du 23 mai 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 145 voix pour et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (ci-après le «CESE») salue les propositions de la Commission visant à adapter le cadre réglementaire européen à la lumière des modifications apportées aux normes internationales de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Les criminels qui abusent du système financier et des facilités qu'offre le marché intérieur mettent en effet en danger les fondements mêmes de notre société. Aux yeux du CESE, il est essentiel de doter l'Union européenne et les États membres de moyens efficaces visant à renforcer l'intégrité et la transparence des opérations financières. À cet égard, les propositions de la Commission vont assurément dans la bonne direction.

1.2 Le CESE se félicite des précisions apportées aux obligations de vigilance que les professionnels doivent mettre en œuvre à l'égard des bénéficiaires effectifs des sociétés, d'une part, permettant ainsi de gagner en transparence quant aux personnes physiques qui agissent derrière l'écran que peut constituer une personne morale, ainsi qu'à l'égard des personnes

politiquement exposées qui peuvent présenter un risque plus élevé de corruption en raison de leurs fonctions, d'autre part. Le CESE approuve également l'inclusion des prestataires de services de jeux d'argent parmi la liste des professionnels soumis à obligations alors que ce secteur peut être utilisé à des fins de blanchiment de capitaux.

1.3 Le CESE se félicite de l'ambition affichée par la Commission de faire de l'Union européenne le chef de file en matière de lutte mondiale contre le blanchiment d'argent et le terrorisme. Le Comité estime que l'effort collectif de toutes les parties prenantes concernées peut garantir l'effectivité du nouveau cadre réglementaire européen et ainsi permettre à l'UE d'être exemplaire en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux. Il accueille favorablement les clarifications apportées dans la proposition en vue de garantir la proportionnalité s'agissant des PME. Le CESE juge qu'il est justifié de fournir aux petites entités, par le biais d'instances intermédiaires telles que les chambres professionnelles, les associations et les fédérations, une assistance technique et professionnelle renforcée leur permettant de s'acquitter des obligations consignées dans la proposition.

1.4 Le CESE félicite la Commission de s'être prêtée au délicat exercice d'équilibre entre des enjeux qui semblent *a priori* difficilement conciliables que sont la protection des données personnelles et la lutte contre le blanchiment de capitaux. L'objectif de la collecte et l'analyse d'informations, y compris des données à caractère personnel, par un large spectre de professionnels vise la détection des activités criminelles uniquement. Les professionnels doivent par conséquent veiller à préserver, dans la mesure du possible, la vie privée de leurs clients tout en accordant une importance prioritaire à l'assistance aux autorités nationales dans la lutte contre la criminalité.

1.5 Le CESE accueille favorablement la proposition d'harmonisation européenne des sanctions applicables dans le secteur financier. La prévention de la criminalité doit être la plus efficace possible et des sanctions dissuasives et proportionnelles aux montants faisant l'objet de blanchiment doivent être prononcables à l'égard des professionnels. À cette fin, le CESE invite la Commission et les États membres à garantir l'application cohérente et correcte des sanctions administratives et des peines pénales.

2. Le contexte

2.1 Le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive constituent des menaces pour la sécurité mondiale et l'intégrité du système financier. Le Groupe d'Action financière (ci-après le «GAFI») est l'organisme chargé au niveau international d'élaborer des mesures, dénommées *recommandations*, de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et, depuis récemment, contre le financement de la prolifération des armes de destruction massive.

2.2 Durant près de trois ans, les recommandations du GAFI ont été révisées afin de renforcer les mesures de prévention et protéger davantage le système financier, en dotant les gouvernements d'outils plus robustes pour sanctionner les infractions graves. De nouvelles recommandations ont été ainsi adoptées par le GAFI en février 2012 ⁽¹⁾.

2.3 Les modifications essentielles introduites par les nouvelles recommandations du GAFI sont les suivantes:

2.3.1 Les recommandations précisent davantage le concept d'approche fondée sur les risques que les pays et les entités soumises à obligations (ci-après «les professionnels») doivent mettre en œuvre afin de mieux appréhender les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (ci-après «BC/FT») auxquels ils sont confrontés et adapter leurs systèmes de vigilance, permettant ainsi d'affecter de manière appropriée leurs ressources en fonction de la nature des risques identifiés.

2.3.2 Les recommandations apportent les clarifications nécessaires quant à la nature des obligations incombant aux professionnels. Elles précisent la portée des obligations (i) de transparence relative à l'identité des bénéficiaires effectifs de sociétés et des bénéficiaires de virements électroniques ainsi que (ii) de l'identification des personnes politiquement exposées qui peuvent présenter un risque plus élevé de corruption en raison de leurs fonctions.

2.3.3 Les recommandations consacrent des moyens plus efficaces d'investigation des autorités de poursuite pénale et des cellules de renseignements financiers et renforcent les échanges d'informations en matière d'enquête, de contrôle et de poursuite des infractions graves.

2.4 Le GAFI commencera un nouveau cycle d'évaluation mutuelle de ses membres à partir de 2014 et se concentrera plus particulièrement sur l'efficacité de la mise en œuvre de ses nouvelles recommandations.

3. Proposition de la Commission

3.1 Les propositions (i) de 4^e directive de lutte contre le BC/FT et (ii) de 2^e règlement sur les informations accompagnant les virements de fonds s'inscrivent dans l'actualisation du cadre réglementaire européen et ont pour objectif de refléter les modifications apportées aux recommandations du GAFI.

3.2 Les principales modifications apportées au cadre réglementaire européen par les propositions sont les suivantes:

3.2.1 Intègrent la liste des professionnels (i) les commerçants à partir du moment où ils concluent une transaction payée en espèces pour un montant supérieur à 7 500 EUR ⁽²⁾, (ii) les prestataires de services de jeux d'argent et de hasard et (iii) les agents de location.

3.2.2 L'infraction fiscale pénale est spécifiquement érigée en tant qu'infraction sous-jacente de l'infraction de blanchiment.

3.2.3 La proposition de directive précise que l'approche basée sur les risques, tant au niveau supranational, national qu'au niveau de chaque professionnel doit être mise en œuvre en fonction de degrés de vigilance étayés par une liste minimale de facteurs à prendre en considération ou par des orientations élaborées par les autorités européennes de surveillance.

3.2.4 Les autorités européennes de surveillance (ABE, AEAPP et AEMF) sont appelées à participer à l'analyse des risques de BC/FT au sein de l'Union européenne et à émettre des normes techniques de réglementation à l'attention des États membres et des établissements financiers.

⁽¹⁾ www.fatf-gafi.org

⁽²⁾ Actuellement le seuil est de 15 000 EUR.

3.2.5 Les professionnels doivent obtenir des informations sur les bénéficiaires effectifs et considérer les personnes politiquement exposées nationales ou travaillant pour des organisations internationales comme étant une catégorie de clientèle particulièrement risquée.

3.2.6 Une liste de sanctions administratives pour les cas de violation systématique des exigences fondamentales de la directive par les professionnels est établie.

3.3 Les modifications proposées se basent notamment sur l'étude⁽³⁾ consacrée à l'application de la 3^e directive de lutte contre le BC/FT établie par un cabinet d'audit indépendant ainsi que des prises de position reçues par la Commission lors de sa consultation publique.

3.4 Les propositions de directive et de règlement sont destinées à remplacer la directive et le règlement existants, qui seront abrogés.

4. Observations générales

4.1 Le CESE approuve la nécessité d'adapter le cadre réglementaire européen existant en matière de lutte contre le BC/FT eu égard aux modifications intervenues au niveau international. Le CESE est conscient que le phénomène de BC/FT touche tous les secteurs de l'économie et qu'une attention toute particulière doit être maintenue sur l'effectivité du cadre réglementaire de prévention de l'utilisation du système financier à des fins criminelles.

4.2 Le CESE se félicite de l'ambition affichée par la Commission de faire de l'Union européenne le chef de file dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le terrorisme. Il rappelle sa position, déjà exprimée dans un avis antérieur, approuvant «le perfectionnement des règles destinées à prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, car cela symbolise une Union européenne qui veille au maintien d'un niveau élevé de probité et de bonne conduite dans les affaires publiques et privées. Cette directive, en même temps qu'elle marque une action concrète en matière de gestion financière, constitue aussi un moyen de renforcer l'Union européenne»⁽⁴⁾.

4.3 Le CESE estime qu'abaisser le seuil de 15 000 EUR à 7 500 EUR à partir duquel les marchands de biens doivent mettre en œuvre les obligations prévues par la proposition de directive constitue un nouveau pas dans la bonne direction pour

promouvoir les paiements autres qu'en espèces. Le CESE a déjà souligné dans un avis antérieur⁽⁵⁾ que les paiements en espèces sont considérés comme un facteur qui favorise l'économie souterraine et que les paiements autres qu'en espèces sont plus transparents sur le plan fiscal et économique, moins onéreux pour l'ensemble de la société, pratiques, sûrs et novateurs.

4.4 Soutenir les «petites entités»

4.4.1 Le CESE se félicite de la soumission des agents de location et des prestataires de services de hasard aux obligations de lutte contre le BC/FT, alors que ces entités ne sont pas visées par les recommandations du GAFL.

4.4.2 Le CESE accueille favorablement les clarifications apportées dans la proposition en vue de garantir la proportionnalité s'agissant des PME. Pour que les «petites entités» soient en mesure de remplir les obligations prévues dans la directive proposée, le CESE suggère de faire intervenir formellement des organes intermédiaires, telles des chambres professionnelles, associations ou fédérations représentatives des «petites entités» au niveau national et de les doter de pouvoirs de guidance, de soutien et d'intermédiation. Il est essentiel que les «petites entités» soient soutenues pour éviter qu'elles ne deviennent la cible prioritaire des blanchisseurs.

4.5 Concilier les exigences d'identification à l'ère numérique

4.5.1 L'obligation d'identification des personnes doit se faire en leur présence physique. À défaut, les professionnels doivent appliquer les mesures de vigilance renforcée en raison du risque lié à la transaction conclue à distance. Le CESE s'interroge si ce niveau d'exigences est en adéquation avec la mouvance de notre société vers le «tout numérique».

4.5.2 Le CESE appelle la Commission à réfléchir à des mesures permettant de concilier les obligations d'identification de la clientèle avec l'utilisation de plus en plus récurrente de paiements et communications électroniques.

4.6 L'équilibre entre la protection des données à caractère personnel et la lutte contre le blanchiment

4.6.1 Le CESE souligne l'importance de concilier les intérêts liés à la protection des données à caractère personnel, d'une part, et la sauvegarde de l'intégrité du système financier par le biais de la lutte contre le BC/FT, d'autre part.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/20110124_study_amld_en.pdf

⁽⁴⁾ JO C 267, 27.10.2005, pp. 30–35

⁽⁵⁾ JO C 351, 15.11.2012, p. 52

4.6.2 Dans la mesure où le concept de lutte contre le BC/FT repose sur la collecte et l'analyse d'informations, y compris des données à caractère personnel, par un large spectre de professionnels, le CESE estime que les propositions satisfont dans une large mesure les exigences formulées tant à l'égard des États membres que des professionnels afin d'aboutir à un meilleur équilibre entre des enjeux *a priori* difficilement conciliables.

4.6.3 S'agissant de l'obligation prévue à l'article 39 de la proposition de directive consistant à détruire les documents et informations à la fin d'une période de 5 ou 10 ans après la fin de la relation d'affaires, le CESE demande instamment aux États membres de veiller à ce que leur législation prévienne des situations (procédures pénales, faillites, successions) dans lesquelles cette obligation ne devrait pas s'appliquer afin d'éviter d'aller à l'encontre de l'intérêt général.

4.6.4 Le CESE propose que la directive prévoit expressément l'obligation de préserver strictement le caractère confidentiel de l'identité des personnes effectuant des déclarations d'opération suspecte, sauf si ces personnes ont donné leur accord à la divulgation de leur identité, ou s'il est essentiel de la divulguer pour garantir une procédure juridictionnelle équitable dans le cadre d'une action pénale.

4.7 *Asseoir la légitimité de l'intervention des autorités européennes de surveillance*

4.7.1 Le CESE relève que les autorités européennes de surveillance seront impliquées au niveau européen à l'analyse des risques de BC/FT et pourront émettre des orientations et normes réglementaires à l'attention des États membres et des établissements financiers. Si le CESE souligne l'importance d'une concertation et d'une coopération avec les autorités européennes de surveillance en matière de lutte européenne contre le BC/FT, il note néanmoins que celles-ci ont une compétence de représentation et de réglementation limitée à l'égard du secteur financier. Pourtant un grand nombre de professionnels soumis à obligations ne relèvent pas du secteur financier et ne sont donc pas représentés au niveau européen. Aussi, le CESE propose-t-il que la Commission soit partie prenante au niveau européen dans l'analyse des risques et de l'émission d'orientations au nom des professionnels non-financiers soumis à obligations de lutte contre le BC/FT.

4.7.2 Le CESE est convaincu de la nécessité de disposer de recommandations et normes interprétatives harmonisées au niveau européen en vue d'assurer une application plus uniforme des règles de lutte contre le BC/FT dans les États membres.

4.8 *Les sanctions administratives*

4.8.1 Les propositions établissent une liste de sanctions administratives dans la continuité de la Communication de la

Commission du 8 décembre 2010 «Renforcer les régimes de sanctions dans le secteur des services financiers» avisé par le CESE ⁽⁶⁾ et qui se retrouve dans d'autres propositions récentes de la Commission ⁽⁷⁾.

4.8.2 Le CESE encourage l'harmonisation européenne des sanctions applicables dans le secteur financier. Force est de constater que la répression de la criminalité n'endigüe pas la criminalité. Il est donc essentiel que la prévention de la criminalité soit la plus efficace possible et que des sanctions dissuasives et proportionnelles aux montants faisant l'objet de blanchiment soient prononçables à l'égard des professionnels qui ne respectent pas leurs obligations de lutte contre le BC/FT.

4.8.3 Le CESE s'interroge néanmoins sur le caractère purement «administratif» des sanctions envisagées et craint une possible remise en cause de la sévérité des sanctions administratives proposées eu égard à la hiérarchie des normes juridiques et de la proportionnalité des sanctions en matière pénale. S'il est vrai que les sanctions administratives envisagées ont un caractère dissuasif et poursuivent un objectif d'harmonisation européenne, il n'en reste pas moins que les sanctions pénales prévues pour l'infraction de blanchiment varient d'un pays à l'autre. Le CESE invite la Commission et les États membres à garantir l'application cohérente et correcte des sanctions administratives encourues par les professionnels pour défaut de mise en œuvre de leurs obligations de lutte contre le BC/FT et des peines pénales encourues en cas d'infraction de blanchiment.

4.8.4 Le CESE craint que la conformité du régime de sanctions administratives eu égard aux articles 6 § 1 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme ne puisse être remis en cause avec le risque de voir certaines sanctions administratives requalifiées en «peines» ne pouvant être prononcées que par un tribunal indépendant à l'issue d'un procès équitable, conditions que ne remplissent pas les autorités administratives compétentes. Le CESE invite la Commission à trouver les solutions juridiques adéquates afin de s'assurer que le régime de sanction proposé ne puisse aucunement être remis en cause.

4.8.5 Le CESE estime que l'introduction de règles de principe minimales pour ce qui est de l'application de mesures et de sanctions administratives, mentionnée dans la proposition, permettrait d'améliorer la réponse de l'ensemble de l'UE.

5. Observations particulières

5.1 Le CESE recommande d'élargir la définition du financement du terrorisme donnée au paragraphe 4 de l'article 1^{er} de la proposition de directive afin de viser «toute autre acte» en dehors des infractions visées, conformément au libellé de la recommandation 5 du GAFL.

⁽⁶⁾ JO C 248, 25.8.2011, p. 108.

⁽⁷⁾ COM(2011) 651 final, COM(2011) 656 final, COM(2011) 683 final.

5.2 Le CESE relève que les annexes de la proposition de directive établissent une liste de facteurs et éléments de risque que les professionnels doivent vérifier dans le cadre de leurs obligations de lutte contre le BC/FT. Le CESE estime que les listes fournies dans les annexes ne sont pas exhaustives et que les professionnels devraient également tenir compte, conformément à l'approche basée sur le risque, d'autres facteurs qui sont étroitement liés à la situation de l'État membre et aux circonstances particulières des transactions qu'ils réalisent.

5.3 Le CESE est d'avis que détecter et couper les circuits financiers intervenant dans la piraterie constitue la clé qui permettra de résoudre ce problème. Au sein de l'UE, il y aurait lieu de dresser une liste noire des institutions financières impliquées dans le blanchiment de l'argent des flibustiers. La Banque mondiale, Interpol et Europol peuvent apporter une aide dans l'effort de traque des rançons, dont le cheminement doit être reconstitué et qui doivent être confisquées, afin qu'être pirate cesse d'être une occupation attrayante⁽⁸⁾.

Bruxelles, le 23 mai 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽⁸⁾ JO C 76, 14.3.2013, p. 15