

III

(Actes préparatoires)

BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 17 mai 2013

sur une proposition de directive relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et sur une proposition de règlement relatif aux informations accompagnant les virements de fonds

(CON/2013/32)

(2013/C 166/02)

Introduction et fondement juridique

Le 27 février 2013, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu une demande de consultation de la part du Conseil de l'Union européenne sur une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (ci-après la «directive proposée») ⁽¹⁾. Le 28 février 2013, la BCE a reçu une autre demande de consultation de la part du Conseil, cette fois sur une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux informations accompagnant les virements de fonds (ci-après le «règlement proposé») ⁽²⁾, ci-après appelées conjointement les «instruments de l'Union proposés». La BCE a également reçu des demandes de consultation de la part du Parlement européen sur les instruments de l'Union proposés, le 2 avril 2013 pour la directive proposée et le 3 avril 2013 pour le règlement proposé.

La BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 127, paragraphe 4 et de l'article 282, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, étant donné que les instruments de l'Union proposés contiennent des dispositions relevant des domaines de compétence de la BCE. En outre, la BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 127, paragraphes 2 et 5 et de l'article 128, paragraphe 1 du traité, ainsi que des articles 16 à 18 et 21 à 23 des statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne, dans la mesure où les instruments de l'Union proposés contiennent des dispositions ayant des incidences sur certaines missions du Système européen de banques centrales. Conformément à l'article 17.5, première phrase, du règlement intérieur de la Banque centrale européenne, le présent avis a été adopté par le conseil des gouverneurs.

1. Objectif et contenu des instruments de l'Union proposés**1.1. La directive proposée**

La directive proposée a pour objectif d'actualiser et de modifier le dispositif de l'Union relatif à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme afin de prendre en compte les récentes révisions des normes internationales applicables, à savoir les recommandations du groupe d'action financière internationale (GAFI), adoptées en février 2012 ⁽³⁾, ainsi que plusieurs rapports et évaluations de

⁽¹⁾ COM(2013) 45 final.

⁽²⁾ COM(2013) 44 final.

⁽³⁾ Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération — Les recommandations du GAFI, Paris, 16 février 2012, disponibles sur le site internet du GAFI à l'adresse suivante: <http://www.fatf-gafi.org>

la Commission européenne concernant l'application de la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme⁽¹⁾. La directive proposée, une fois adoptée, annulera et remplacera la directive 2005/60/CE et la directive 2006/70/CE de la Commission du 1^{er} août 2006 portant mesures de mise en œuvre de la directive 2005/60/CE⁽²⁾.

La directive proposée adopte une approche des mesures⁽³⁾ visant à combattre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme centrée davantage sur les risques. Elle renforce les obligations de «vigilance à l'égard de la clientèle»⁽⁴⁾ de telle sorte que certaines catégories de clients et de transactions⁽⁵⁾ ne seront plus exemptées des obligations simplifiées de vigilance à l'égard de la clientèle et que les «entités soumises à obligation»⁽⁶⁾ devront désormais évaluer le niveau de risque avant de décider d'appliquer ou non des mesures de vigilance. En outre, les Autorités européennes de surveillance (AES)⁽⁷⁾ devront rendre un avis conjoint sur les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme pesant sur le marché intérieur dans un délai de deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la directive proposée, tandis que les États membres devront effectuer des évaluations nationales des risques et les tenir à jour afin d'identifier les domaines où il est nécessaire d'appliquer des mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle⁽⁸⁾. La directive proposée étend par ailleurs le champ d'application du dispositif de l'Union de lutte contre le blanchiment de capitaux, notamment en abaissant le seuil de 15 000 EUR à 7 500 EUR pour l'application du dispositif aux négociants en biens de haute valeur qui reçoivent des paiements en espèces de leurs clients.

La directive proposée renforcera les obligations de vigilance à l'égard de la clientèle en ce qui concerne les «personnes politiquement exposées»⁽⁹⁾, notamment en exigeant des mesures renforcées de vigilance à l'égard de la clientèle⁽¹⁰⁾ concernant ces personnes ainsi que les membres de leur famille et ceux qui leur sont étroitement associés. Les personnes politiquement exposées comprendront des personnes non seulement «étrangères», mais aussi «nationales», qui ont été chargées de fonctions publiques importantes⁽¹¹⁾.

La directive proposée prévoit des règles et des procédures plus strictes et mieux définies pour l'identification des bénéficiaires effectifs⁽¹²⁾ de sociétés ou d'autres entités juridiques et fiduciaires, bien que la définition du bénéficiaire effectif demeure inchangée. En outre, les sociétés, ou les autres entités juridiques et fiduciaires devront conserver les documents concernant l'identité de leurs bénéficiaires effectifs. De plus, la directive proposée apporte un certain nombre de changements dans les obligations de conservation des documents et pièces relatifs à la vigilance à l'égard de la clientèle et des transactions, ainsi que dans les politiques et procédures internes des entités soumises à obligations, s'efforçant de réaliser un juste équilibre entre la volonté de permettre des contrôles rigoureux du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, d'une part, et le respect des principes relatifs à la protection des données et aux droits des personnes concernées par ces données, d'autre part.

La directive proposée renforce également la coopération entre les cellules de renseignement financier des États membres, qui ont pour mission de servir de points de contact national pour la réception, l'analyse et la communication aux autorités compétentes des soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme qui sont rapportés.

(1) JO L 309 du 25.11.2005, p. 15.

(2) Directive 2006/70/CE du 1^{er} août 2006 portant mesures de mise en œuvre de la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil pour ce qui concerne la définition des «personnes politiquement exposées» et les conditions techniques de l'application d'obligations simplifiées de vigilance à l'égard de la clientèle ainsi que de l'exemption au motif d'une activité financière exercée à titre occasionnel ou à une échelle très limitée (JO L 214 du 4.8.2006, p. 29).

(3) La directive proposée requiert des entités soumises à obligations, notamment, de se plier à des obligations de vigilance à l'égard de la clientèle, de conserver des documents, d'effectuer des contrôles internes et de déclarer les transactions suspectes en rapport avec le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

(4) Voir les articles 9 à 15 du chapitre II, sections 1 et 2, de la directive proposée.

(5) Par exemple, les clients qui sont des entreprises commerciales réglementées, telles que les établissements de crédit et les établissements financiers établis dans l'Union et les sociétés cotées sur des marchés de titres publics réglementés.

(6) Voir l'article 2, paragraphe 1, de la directive proposée qui énumère les «entités soumises à obligations» auxquelles la directive proposée s'applique, en particulier les établissements de crédit et les établissements financiers, dont la directive proposée donne la définition.

(7) Les AES sont l'Autorité bancaire européenne (ABE), l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) et l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF).

(8) Voir les articles 16 à 23 de la directive proposée.

(9) Voir les définitions à l'article 3, paragraphe 7, de la directive proposée ainsi que les obligations concernant ces personnes, prévues à l'article 11 et aux articles 18 à 22 de ladite directive proposée.

(10) Voir les articles 16 à 23 de la directive proposée.

(11) Voir l'article 3, paragraphe 7, point b) de la directive proposée. À cet égard, la personne politiquement exposée «nationale» est celle qui a été chargée de fonctions publiques importantes par un État membre de l'Union et la personne politiquement exposée «étrangère» celle qui a été chargée de telles fonctions par un pays tiers.

(12) Voir l'article 3, paragraphe 5, et les articles 29 et 30 de la directive proposée.

Enfin, la directive proposée insiste davantage sur la répression et les sanctions que les directives précédentes. Les États membres doivent veiller à ce que les entreprises puissent être tenues pour responsables des infractions aux règles sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et les autorités compétentes peuvent prendre des mesures appropriées et imposer des sanctions administratives pour ces infractions. Les types de sanctions administratives qui peuvent être appliquées sont indiqués dans la directive proposée.

1.2. *Le règlement proposé*

Le règlement proposé est étroitement lié aux objectifs de la directive proposée. Il est essentiel que les établissements financiers donnent des informations adéquates, exactes et actuelles sur les virements de fonds effectués pour leurs clients afin de permettre aux autorités compétentes de contrecarrer efficacement le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Le règlement proposé⁽¹⁾ a pour objectif de renforcer les obligations juridiques existantes relatives au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme dans le domaine des virements de fonds et des prestataires de services de paiement, à la lumière des normes internationales en cours d'élaboration⁽²⁾. En particulier, il vise à améliorer la traçabilité des paiements en exigeant des prestataires de services de paiement qu'ils fassent en sorte que les virements de fonds soient également accompagnés d'informations sur le bénéficiaire, à l'intention des autorités compétentes. Dans ce but, il exige des prestataires de services de paiement de vérifier l'identité des bénéficiaires des paiements établis en dehors de l'Union pour des montants supérieurs à 1 000 EUR⁽³⁾. Il exige des prestataires de services de paiement de disposer de procédures fondées sur les risques pour déterminer quand exécuter, rejeter ou suspendre un virement et de conserver les documents de paiement pendant 5 ans. Le règlement proposé précise également que les obligations s'appliquent aux cartes de crédit et de débit, aux téléphones portables et autres produits électroniques, s'ils sont utilisés pour des virements de fonds.

2. *Observations générales*

La BCE accueille avec satisfaction les instruments de l'Union proposés. La BCE souscrit entièrement à un mécanisme de l'Union permettant aux États membres et aux établissements résidents de l'Union de disposer d'outils efficaces dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, en particulier contre l'utilisation abusive du système financier par les criminels qui blanchissent des capitaux et ceux qui financent le terrorisme et leurs complices. La BCE estime que les instruments de l'Union proposés s'attaquent précisément et efficacement aux faiblesses décelées dans le dispositif actuel de l'Union et le mettent à jour afin de tenir compte des menaces identifiées de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme pesant sur l'Union et son système financier, ainsi que de l'évolution des normes internationales pour affronter ces menaces. La BCE estime également que les instruments de l'Union proposés vont clarifier et accroître la cohérence des règles applicables dans l'ensemble des États membres, par exemple sur des points clés tels que les obligations de vigilance à l'égard de la clientèle et le bénéficiaire effectif.

3. *Observations particulières*

3.1. En ce qui concerne la directive proposée, la BCE observe qu'elle a pour fondement juridique l'article 114 du traité et qu'elle a par conséquent pour but de rapprocher les dispositions nationales applicables et de réduire autant que possible le manque de cohérence entre elles dans l'ensemble de l'Union. Les États membres peuvent donc décider d'abaisser encore les seuils fixés par la directive proposée pour l'application de ses obligations ou même adopter des mesures plus sévères⁽⁴⁾. Par exemple, dans le cas de transactions entre des négociants en biens de haute valeur et des clients non professionnels d'un montant égal ou supérieur à 7 500 EUR⁽⁵⁾, il semble que l'article 5 de la directive proposée permette aux États membres de décider d'appliquer des mesures plus sévères plutôt que d'exiger simplement du négociant qu'il applique les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle et qu'il effectue ses déclarations et remplisse ses autres obligations applicables au titre de la directive proposée. Toute mesure de cette nature devrait être soigneusement pesée au regard des effets positifs escomptés au niveau public.

⁽¹⁾ Le règlement proposé abroge le règlement (CE) n° 1781/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 relatif aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds (JO L 345 du 8.12.2006, p. 1).

⁽²⁾ Essentiellement, la recommandation n° 16 du GAFI sur l'amélioration de la transparence des virements électroniques transfrontières.

⁽³⁾ Voir l'article 7 du règlement proposé.

⁽⁴⁾ Voir l'article 5 de la directive proposée prévoyant que les États membres peuvent arrêter ou maintenir en vigueur, dans le domaine régi par la directive proposée, des dispositions plus strictes pour prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

⁽⁵⁾ Voir l'article 10, point c), de la directive proposée.

- 3.2. Tout en notant la définition de «prestataire de services de paiement» à l'article 2, paragraphe 5, du règlement proposé, la BCE observe par ailleurs que, selon le considérant 8 du règlement proposé et le considérant 35 de la directive proposée, les législateurs de l'Union n'ont pas l'intention de soumettre au règlement des personnes qui «ne fournissent à un établissement de crédit ou à un établissement financier qu'un service de messagerie, d'aide au transfert de fonds ou de compensation et de règlement» tel que le système TARGET2, géré par la BCE. Cette approche est soutenue par la BCE, qui insiste sur l'importance de maintenir la présente exemption pour la continuité d'un bon fonctionnement des systèmes de paiement en Europe. L'imposition d'une telle exigence aux fournisseurs de systèmes de compensation et de règlement pourrait entraîner de sérieuses difficultés et des retards dans le traitement des paiements entre les banques et les autres entités prestataires de services de paiement. Ceci risquerait d'avoir une grave incidence sur la planification des liquidités bancaires et, en fin de compte, sur le bon fonctionnement des marchés financiers. Pour cette raison, et dans un souci de sécurité juridique et de transparence, la BCE recommande de prévoir cette exemption dans le dispositif des instruments de l'Union proposés, plutôt que dans les considérants. Par ailleurs, il conviendrait d'examiner soigneusement si d'autres actes juridiques connexes de l'Union, qui ont actuellement recours à la même approche et à la même technique de rédaction pour ce type d'exemption⁽¹⁾, devraient observer la présente recommandation.
- 3.3. En outre, la BCE observe que plusieurs des notions définies à l'article 2 du règlement proposé sont également définies dans d'autres actes juridiques de l'Union étroitement liés au règlement proposé, par exemple la directive 2007/64/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2007 concernant les services de paiement dans le marché interne, modifiant les directives 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE ainsi que 2006/48/CE et abrogeant la directive 97/5/CE (ci-après la «directive sur les services de paiement») ⁽²⁾, le règlement (CE) n° 924/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 concernant les paiements transfrontaliers dans la Communauté et abrogeant le règlement (CE) n° 2560/2001 ⁽³⁾ et le règlement (UE) n° 260/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 établissant des exigences techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros et modifiant le règlement (CE) n° 924/2009 ⁽⁴⁾. Dans la mesure où l'usage de définitions établies améliorerait la cohérence et faciliterait la compréhension des actes juridiques de l'Union dans leur ensemble, la BCE suggère que l'article 2 du règlement proposé soit modifié dans les cas appropriés, à savoir:
- les définitions de «donneur d'ordre» et de «bénéficiaire» devraient être alignées sur celles figurant dans la directive sur les services de paiement;
 - le «prestataire de services de paiement» est une notion fixée par la directive sur les services de paiement et limitée à six catégories différentes de prestataires de tels services énumérées dans ladite directive; en conséquence, la définition de la présente notion figurant dans le règlement proposé devrait se référer à la directive sur les services de paiement;
 - la définition des «virements de fonds entre particuliers» devrait être précisée plus clairement comme une transaction entre deux personnes physiques, agissant toutes deux à titre personnel, en dehors du cadre de leur entreprise, de leur négoce ou de leur profession.

Le présent avis sera publié sur le site internet de la BCE.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 17 mai 2013.

Le président de la BCE

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Voir le règlement (UE) n° 267/2012 du Conseil du 23 mars 2012 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant le règlement (UE) n° 961/2010 (JO L 88 du 24.3.2012, p. 1).

⁽²⁾ JO L 319 du 5.12.2007, p. 1.

⁽³⁾ JO L 266 du 9.10.2009, p. 11.

⁽⁴⁾ JO L 94 du 30.3.2012, p. 22.