

## III

*(Actes préparatoires)***BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE****AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE****du 7 décembre 2018****sur une proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne) et les actes juridiques connexes****(CON/2018/55)****(2019/C 37/01)****Introduction et fondement juridique**

Les 11 octobre et 14 novembre 2018, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu des demandes de consultation de la part du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne, respectivement, portant sur une proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), le règlement (UE) n° 1094/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles), le règlement (UE) n° 1095/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des marchés financiers), le règlement (UE) n° 345/2013 relatif aux fonds de capital-risque européens, le règlement (UE) n° 346/2013 relatif aux fonds d'entrepreneuriat social européens, le règlement (UE) n° 600/2014 concernant les marchés d'instruments financiers, le règlement (UE) 2015/760 relatif aux fonds européens d'investissement à long terme, le règlement (UE) 2016/1011 concernant les indices utilisés comme indices de référence dans le cadre d'instruments et de contrats financiers ou pour mesurer la performance de fonds d'investissement, le règlement (UE) 2017/1129 concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation sur un marché réglementé; et 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 <sup>(1)</sup> (ci-après la «proposition modifiée»).

Le 23 novembre 2017, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ont consulté la BCE à propos de la proposition législative initiale de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne) et les actes juridiques connexes <sup>(2)</sup> et ont reçu un avis de la part de la BCE, adopté par cette dernière le 11 avril 2018 <sup>(3)</sup>. La proposition modifiée comporte de nouveaux éléments pour lesquels le Parlement européen a de nouveau consulté la BCE.

La BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 127, paragraphe 4, et de l'article 282, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, étant donné que le règlement proposé contient des dispositions ayant une incidence sur la contribution du Système européen de banques centrales (SEBC) à la bonne conduite des politiques relatives au contrôle prudentiel des établissements de crédit et à la stabilité du système financier, telle que visée à l'article 127, paragraphe 5, du traité, ainsi que sur les missions spécifiques confiées à la BCE en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit conformément à l'article 127, paragraphe 6, du traité. Conformément à l'article 17.5, première phrase, du règlement intérieur de la Banque centrale européenne, le présent avis a été adopté par le conseil des gouverneurs.

**1. Observations générales**

- 1.1. La proposition modifiée vise à renforcer le mandat de l'Autorité bancaire européenne (ABE) en matière de prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux (BC) et du financement du terrorisme (FT), afin d'inspirer davantage confiance dans l'union bancaire et l'union des marchés des capitaux. La BCE soutient pleinement cet objectif. La proposition modifiée contribuera à une meilleure identification des risques de BC/FT au niveau de l'Union, ainsi qu'à une amélioration et une harmonisation des pratiques en matière de surveillance dans l'ensemble de l'Union.

<sup>(1)</sup> COM(2018) 646 final.

<sup>(2)</sup> COM(2017) 536 final.

<sup>(3)</sup> Avis de la Banque centrale européenne du 11 avril 2018 sur une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne) et les actes juridiques connexes (CON/2018/19) (JO C 255 du 20.7.2018, p. 2). Tous les avis de la BCE sont publiés sur le site internet de la BCE à l'adresse suivante: [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)

- 1.2. La mission de surveillance des établissements de crédit eu égard à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du BC et du FT (surveillance de la lutte contre le blanchiment de capitaux et de la lutte contre le financement du terrorisme (LBC/LFT)) n'a pas été confiée à la BCE. Il importe néanmoins de prendre en considération les résultats de la surveillance de la LBC/LFT pour l'exécution des missions de la BCE en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit qui sont prévues par l'article 127, paragraphe 6, du traité et le règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil<sup>(4)</sup>. En particulier, le risque d'utilisation du système financier aux fins du BC ou du FT est à prendre en considération pour les décisions de surveillance prudentielle adoptées par la BCE concernant les acquisitions de participations qualifiées dans des entités soumises à sa surveillance prudentielle (y compris pour le processus d'octroi d'agréments aux établissements de crédit) et les évaluations de l'honorabilité et de la compétence des dirigeants, en place ou potentiels, de telles entités, ainsi que pour la surveillance quotidienne exercée dans le cadre du processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (*Supervisory Review and Evaluation Process – SREP*). De graves violations des obligations en matière de LBC/LFT peuvent avoir des conséquences préjudiciables sur la réputation d'un établissement de crédit et entraîner l'imposition de lourdes sanctions administratives ou pénales à l'encontre d'entités soumises à la surveillance prudentielle ou de leur personnel, ce qui peut mettre en péril la viabilité de ces entités. Dans certains cas, de graves violations des obligations en matière de LBC/LFT peuvent rendre directement nécessaire le retrait de l'agrément d'un établissement de crédit. Par conséquent, il est primordial que la BCE, de même que les autres autorités de surveillance prudentielle, reçoivent en temps opportun, de la part des autorités de surveillance chargées de la LBC/LFT, des informations fiables à propos des risques de BC/FT et des violations des obligations en matière de LBC/LFT commises par des entités soumises à leur surveillance prudentielle.
- 1.3. Le cadre juridique de l'Union régissant la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du BC ou du FT a été actualisé, au cours des dernières années, par différents actes législatifs<sup>(5)</sup> sur lesquels la BCE a donné son avis. La BCE est résolument favorable à un régime de l'Union garantissant que les États membres et les établissements résidant dans l'Union disposent d'outils efficaces dans la lutte contre le BC et le FT, en particulier contre toute utilisation abusive du système financier par les blanchisseurs de capitaux, les bailleurs de fonds du terrorisme et leurs complices<sup>(6)</sup>.
- 1.4. Étant donné que BCE a déjà donné son avis sur la proposition législative initiale dans son avis CON/2018/19, elle se bornera à examiner les nouveaux éléments figurant dans la proposition modifiée.

## 2. Remarques particulières

### 2.1. Informations à collecter par l'ABE

- 2.1.1. Conformément à la proposition modifiée, l'ABE serait chargée de collecter auprès des autorités compétentes des informations sur les déficiences décelées au sein des processus et procédures, des mécanismes de gouvernance, des évaluations en matière d'honorabilité et de compétence, du modèle d'entreprise et des activités des opérateurs du secteur financier destinés à prévenir le BC et le FT, ainsi que sur les mesures prises par les autorités compétentes<sup>(7)</sup>. Les informations exactes à déclarer à l'ABE ne sont pas clairement indiquées. La façon dont il faut entendre une déficience décelée au sein d'un modèle d'entreprise destiné à prévenir le BC et le FT n'est par exemple pas claire. En outre, la proposition modifiée ne qualifie en aucune manière les déficiences qui devraient être déclarées, ce qui signifie qu'une telle déclaration concernerait même des déficiences très minimales. La BCE suggère que le règlement: a) précise que cette nouvelle obligation de déclaration porte sur toute déficience importante accroissant le risque d'une utilisation du système financier aux fins du BC ou du FT; et b) demande à l'ABE de concevoir des orientations, destinées aux autorités compétentes, indiquant en quoi consiste une déficience importante. Par ailleurs, le règlement devrait préciser quels éléments ou processus supplémentaires pourraient être nécessaires au fonctionnement efficace de la procédure d'échange d'informations. En outre, on constate des risques de BC/FT, à prendre en considération pour le nouveau rôle de l'ABE, dans d'autres procédures de surveillance prudentielle que celles déjà énumérées dans la proposition modifiée, comme les procédures d'octroi d'agréments ou d'évaluation des acquisitions de participations qualifiées dans des opérateurs des marchés financiers. La BCE suggère d'élargir la collecte d'informations à effectuer par l'ABE pour inclure ce type d'informations.

<sup>(4)</sup> Règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (JO L 287 du 29.10.2013, p. 63).

<sup>(5)</sup> Voir 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); 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); règlement (UE) 2015/847 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et abrogeant le règlement (CE) n° 1781/2006 (JO L 141 du 5.6.2015, p. 1).

<sup>(6)</sup> Voir avis CON/2013/32 de la BCE.

<sup>(7)</sup> Proposition de nouvel article 9 bis, paragraphe 1, point a), du règlement (EU) n° 1093/2010.

- 2.1.2. La proposition modifiée devrait en outre préciser que la déclaration d'informations à l'ABE et la diffusion ultérieure de ces informations par celle-ci ne remplacent pas l'échange direct d'informations entre autorités compétentes. L'instauration de l'ABE comme intermédiaire dans tous les échanges d'informations pèserait fortement sur les ressources de cette autorité, sans pour autant nécessairement améliorer l'efficacité de tels échanges.
- 2.1.3. Lorsque des informations ou des documents à propos de déficiences importantes sont partagés entre plusieurs autorités compétentes, il convient d'éviter que toutes les autorités compétentes déclarent plusieurs fois la même déficience importante. Par conséquent, la proposition modifiée devrait prévoir que la déclaration d'informations à l'ABE soit uniquement effectuée par l'autorité compétente à l'origine de la collecte des informations ou de la production du document.
- 2.1.4. Afin de limiter la charge supplémentaire que cette nouvelle obligation de déclaration à l'ABE fera peser sur les autorités compétentes, celles-ci ne devraient être tenues de déclarer que les informations non partagées avec l'ABE par d'autres canaux. Par exemple, lorsque l'ABE participe à des collèges d'autorités de surveillance par lesquels elle reçoit des informations à propos d'une déficience importante digne d'attention, les autorités compétentes ne devraient pas avoir à déclarer de nouveau cette déficience à l'ABE. Cette dernière devrait donc utiliser, dans la mesure du possible, les canaux d'information déjà existants. À cet égard, l'accord sur les modalités pratiques de l'échange d'informations qui doit être conclu au plus tard le 10 janvier 2019, conformément à l'article 57 bis, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil <sup>(8)</sup>, entre la BCE et les autorités de surveillance de tous les États membres chargées de la LBC/LFT, constituera un canal important pour l'échange d'informations sur les violations à prendre en compte en matière de LBC/LFT et les exigences prudentielles. L'ABE devrait bénéficier d'un accès direct aux informations échangées en vertu de cet accord. Cet accès direct serait la façon la plus efficace de garantir le partage, en temps utile, des informations pertinentes avec l'ABE. Une telle structure permettrait à l'ABE de recevoir les informations sans délai supplémentaire, tout en supprimant la nécessité, pour les autorités compétentes parties audit accord, de déclarer les mêmes informations à l'ABE.
- 2.1.5. Pour les situations nécessitant des déclarations spéciales à l'ABE, la BCE suggère que cette dernière conçoive également des orientations, y compris des modèles, afin de faciliter la déclaration.
- 2.1.6. On ne comprend pas bien, à la lecture de la proposition de nouvel article 9 bis, paragraphe 1, point a), dernière phrase, ce que l'ABE devrait coordonner avec les cellules de renseignement financier, en ce qui concerne les informations à lui fournir. On ne voit pas non plus clairement si et comment cette coordination est liée à la collecte d'informations régie dans ce projet de disposition. Il convient, à cet égard, de clarifier la proposition modifiée. Si la coordination avec les cellules de renseignement financier est liée à la collecte d'informations auprès des autorités de surveillance prudentielle, y compris la BCE, la proposition modifiée devrait préciser les règles relatives à l'accès desdites cellules aux informations transmises à l'ABE par les autorités compétentes. Si la coordination avec les cellules de renseignement financier n'est pas liée à la collecte d'informations de l'ABE, l'obligation de coordination entre l'ABE et les cellules de renseignement financier devrait être déplacée vers une autre disposition.
- 2.1.7. Compte tenu de l'expérience pratique tirée de la procédure proposée de collecte et de diffusion des données décrite ci-dessus, il semble judicieux de réexaminer cette procédure dans le cadre du rapport périodique établi par la Commission conformément à l'article 81 du règlement (UE) n° 1093/2010. Ce réexamen servirait à vérifier l'efficacité de la procédure et à évaluer la nécessité d'y apporter des modifications.
- 2.2. *Promotion de la convergence des processus de surveillance et des évaluations des risques concernant les autorités compétentes*
- 2.2.1. Selon la proposition modifiée, l'ABE serait chargée de promouvoir la convergence des processus de surveillance visés dans la directive (UE) 2015/849, y compris en procédant à des examens périodiques <sup>(9)</sup>. La BCE comprend que ces processus de surveillance concernent uniquement les autorités de surveillance chargées de la LBC/LFT, et non les autorités de surveillance prudentielle. Ceci devrait être explicitement indiqué dans la proposition modifiée.
- 2.2.2. Selon la proposition modifiée, l'ABE serait chargée de réaliser des évaluations des risques concernant les autorités compétentes, qui porteraient surtout, mais pas exclusivement, sur les autorités de surveillance chargées de la LBC/LFT <sup>(10)</sup>. On ne comprend pas bien en quoi ces évaluations des risques diffèreraient des examens

<sup>(8)</sup> 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).

<sup>(9)</sup> Proposition de nouvel article 9 bis, paragraphe 3, du règlement (EU) n° 1093/2010.

<sup>(10)</sup> Proposition de nouvel article 9 bis, paragraphe 4, du règlement (EU) n° 1093/2010.

périodiques susmentionnés. Tant les examens périodiques que les évaluations des risques semblent concerner l'identification et le traitement des risques de BC/FT; cependant, alors que le projet de disposition régissant les examens périodiques vise tous les risques de BC/FT d'une manière générale, le projet de disposition régissant les évaluations des risques vise uniquement les «principaux risques émergents». Par conséquent, les évaluations des risques semblent déjà incluses dans les examens périodiques. Il conviendrait donc de reformuler la proposition modifiée pour mieux faire la distinction entre les évaluations des risques et les examens périodiques. Parallèlement, il conviendrait de préciser la notion de «principaux risques émergents».

### 2.3. *Facilitation de la coopération avec les autorités concernées des pays tiers*

Selon la proposition modifiée, l'ABE jouerait un rôle de direction pour faciliter la coopération entre les autorités compétentes de l'Union et les autorités concernées des pays tiers dans les affaires importantes de BC et de FT touchant à des questions transfrontières qui concernent des pays tiers <sup>(1)</sup>. La BCE accueille favorablement tout soutien, de la part de l'ABE, visant à aider les autorités compétentes à interagir de manière plus efficace avec les autorités concernées des pays tiers. Toutefois, la BCE estime que la coordination de l'ABE ne devrait pas remplacer les contacts directs que les autorités compétentes peuvent avoir besoin de nouer avec les autorités concernées des pays tiers. Lorsque la coopération directe entre ces autorités peut bien fonctionner, il ne paraît pas efficace d'ajouter un niveau de coordination par le biais de l'ABE. Par ailleurs, l'instauration de l'ABE comme autorité supplémentaire alors qu'une autorité compétente et une autorité concernée d'un pays tiers coopèrent directement pourrait poser un problème d'ordre juridique si ces deux autorités coopèrent sur la base d'un protocole d'accord auquel l'ABE n'est pas partie. En conséquence, la proposition modifiée devrait donner à l'ABE le pouvoir d'assister les autorités compétentes, s'il y a lieu, lors de leur coopération avec les autorités concernées des pays tiers. Cependant, il n'est pas nécessaire que la proposition modifiée demande à l'ABE d'assumer d'office un rôle de direction pour faciliter une telle coopération. De surcroît, le concept d'«infractions importantes» devrait être précisé, de façon à définir clairement les situations entraînant l'obligation d'une assistance de la part de l'ABE. À cet effet, il semble nécessaire de préciser les critères à appliquer par l'ABE ou les autorités compétentes nationales pour repérer de telles situations. Il convient en outre de décrire les procédures d'interaction entre l'ABE et les autorités compétentes nationales lors de l'identification, de la déclaration et du traitement de telles situations. La BCE suggère donc que l'ABE émette des orientations précisant tous les éléments et processus nécessaires au bon fonctionnement de cette procédure.

Lorsque la BCE recommande de modifier le règlement proposé, des suggestions de rédaction particulières, accompagnées d'une explication, figurent dans un document de travail technique séparé. Le document de travail technique est disponible en anglais sur le site internet de la BCE.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 7 décembre 2018.

*Le président de la BCE*

Mario DRAGHI

---

<sup>(1)</sup> Proposition de nouvel article 9 bis, paragraphe 5, du règlement (EU) n° 1093/2010.