

Lutte contre le blanchiment (LCB-FT)

Harmoniser pour mieux lutter : les apports du paquet législatif européen sur la lutte anti-blanchiment

L'Union européenne a adopté un ensemble de textes qui renforcent l'arsenal d'instruments européens de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Pour mieux faire face à l'évolution des risques en la matière, ce paquet législatif harmonise et renforce les règles existantes, tout en créant une autorité européenne chargée de les superviser.

Le 19 juin 2024, le paquet législatif européen sur la lutte anti-blanchiment a été publié au *Journal officiel de l'Union européenne*. Fruit d'une réflexion initiée en mai 2020, avec la publication par la Commission européenne d'un plan d'action (Communication de la Commission, 13 mai 2020 : JOUE n° C 164, 13 mai), ce paquet vise à harmoniser et renforcer les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT) à travers l'Union européenne.

Dans cette optique, trois textes distincts, mais liés, ont ainsi été adoptés. Deux règlements viennent ainsi, d'une part, définir de manière uniforme les règles substantives en matière de LCB-FT (Règl. (UE) 2024/1624 du Parlement européen et du Conseil, 31 mai 2024 : JOUE n° L, 19 juin, ci-après « règlement LCB-FT ») et d'autre part, établir une autorité européenne dédiée aux sujets LCB-FT (Règl. (UE) 2024/1620 du Parlement européen et du Conseil, 31 mai 2024 : JOUE n° L, 19 juin, ci-après « règlement ALBC »). Ces règlements sont complétés par une nouvelle directive LCB-FT, laquelle délimite le contour institutionnel et les mesures devant être transposées par les États membres afin d'assurer la mise en œuvre des règles LCB-FT (Dir. (UE) 2024/1640 du Parlement européen et du Conseil, 31 mai 2024 : JOUE n° L, 19 juin, ci-après « 6e directive LCB-FT »).

En droit positif, les obligations relatives à la LCB-FT sont, principalement mais non exclusivement, définies par le biais d'une directive, laquelle a fait l'objet d'une transposition, parfois tardive voire parcellaire, par les États membres (Dir. (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil, 20 mai 2015, mod. par Dir. (UE) 2024/1640, 31 mai 2024). De manière synthétique, les obligations découlant de cette directive imposent aux entités assujetties d'identifier et d'évaluer les risques LCB-FT auxquels elles sont confrontées. Sur cette base, et selon une approche fondée sur les risques, les entités assujetties doivent déployer un ensemble de mesures visant à connaître leurs clients, afin d'exercer une vigilance constante et un examen attentif des opérations qu'ils effectuent, permettant ainsi de déclarer, notamment, toute opération suspecte aux cellules de renseignement financier (CRF) (TRACFIN, en France).

Le paquet LCB-FT adopté en juin 2024 ne remet pas en question ces grands principes. En revanche, il vise à moderniser l'arsenal européen, tout en comblant les failles perçues dans le cadre des dispositions existantes.

Le règlement LCB-FT, le cœur de la réforme

Le règlement LCB-FT prévoit un *corpus* uniformisé de règles (*single rulebook*), ayant pour objet de remplacer et renforcer les obligations substantives contenues dans la directive (UE) 2015/849. Contrairement aux directives, les règlements sont directement applicables dans chacun des États membres. Le recours à un règlement a donc pour objectif d'éviter les écueils en matière de transposition et d'interprétation des règles relatives à la LCBFT. Ce faisant, le règlement LCB-FT permet un nivellement par le haut pour l'intégralité des acteurs, avec un niveau de granularité plus fin.

Ce règlement LCB-FT comporte des dispositions relatives (i) au champ des entités assujetties, (ii) aux politiques, procédures et contrôles internes qu'elles doivent mettre en œuvre, (iii) aux obligations de vigilance à l'égard de la clientèle, (iv) à la transparence des bénéficiaires effectifs, (v) aux obligations déclaratives, (vi) à la rétention et à la préservation de documents et (vii) aux mesures visant à limiter l'utilisation abusive d'instruments anonymes.

Si, de manière générale, le règlement LCB-FT renforce les obligations existantes afin de lutter davantage contre la criminalité financière, le présent article – sans constituer un panorama exhaustif – souligne certaines mesures du règlement LCB-FT qui sont nouvelles au niveau européen.

Les États membres ayant précédemment bénéficié d'une certaine latitude en matière de législation LCB-FT, l'impact du règlement LCB-FT ne sera pas identique d'un territoire à l'autre. Certaines « nouveautés » du règlement LCB-FT pourraient déjà être reflétées, au moins partiellement, dans les règles nationales existantes. Par exemple, le règlement LCB-FT introduit un certain nombre d'obligations liées aux sanctions financières ciblées, c'est-à-dire aux mesures de gel des avoirs imposées par l'UE ou les Nations unies. Ces exigences ne sont pas entièrement nouvelles en France, puisque des dispositions semblables existent déjà dans le code monétaire et financier (not. C. mon. fin., art. L. 562-4-1 et R. 562-1 ; Arr. 6 janv. 2021, NOR : ECOT2100415A : JO, 16 janv.).

Extension du champ des entités assujetties

Concernant le champ des entités assujetties au niveau européen, celui-ci est étendu :

- à l'intégralité des prestataires de services sur cryptoactifs (PSCA) ;
- aux services de financement participatif (crowdfunding) ;
- au commerce de métaux précieux, pierres précieuses, biens culturels (et non plus uniquement les œuvres d'art) et de biens de grande valeur (bijouterie, joaillerie, orfèvrerie, horloges, montres, véhicules à moteurs, aéronefs et véhicules nautiques dont la valeur dépasse certains seuils) ;
- aux intermédiaires de crédit hypothécaire et à la consommation ;
- aux services d'immigration par l'investissement ;
- aux compagnies holding mixtes non financières ;
- avec un délai de 2 ans supplémentaires, aux clubs de football professionnels et aux agents de football.

Un certain nombre d'exemptions permettra aux États membres d'exclure certaines entités du champ des assujetties, en raison, entre autres, du faible risque LCB-FT attaché à leurs activités.

Renforcement des règles relatives au contrôle interne des entreprises

Sans constituer une réelle nouveauté, les règles relatives aux politiques, procédures et contrôles internes des entreprises assujetties sont significativement renforcées, notamment pour les groupes qui devront les déployer à l'ensemble de leurs succursales et filiales, en tenant compte de leurs spécificités et des risques auxquels elles sont exposées.

Renforcement des obligations de vigilance

Les entités assujetties devront, par ailleurs, mettre en œuvre de nouvelles mesures de vigilance spécifiques (i) à l'encontre de clients faisant l'objet de sanctions financières des Nations unies, lorsque ces dernières n'ont pas encore été transposées en droit de l'UE, (ii) concernant les relations transfrontières de correspondant et les transactions effectuées au moyen d'une adresse auto-hébergée pour les PSCA, (iii) à l'égard de personnes demandant à bénéficier de régimes de résidence propres aux investisseurs et (iv) vis-à-vis de clients fortunés, lorsqu'une relation d'affaires implique le traitement d'actifs d'un montant d'au moins 5 millions d'euros par le biais de services sur mesure pour un client détenant un patrimoine total d'un montant d'au moins 50 millions d'euros.

Afin de mieux répondre aux menaces LCB-FT provenant de pays tiers à l'UE, des mesures de vigilance renforcées et des mesures d'atténuation supplémentaires (« contre-mesures ») pourront être appliquées à l'égard (i) de pays tiers, identifiés par la Commission sur une base élargie de critères, mais également (ii) d'établissements de crédit ou financiers de pays tiers identifiés par l'Autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (ALBC).

Clarification des règles relatives aux bénéficiaires effectifs

En matière de transparence des bénéficiaires effectifs, le règlement LCB-FT réitère qu'une personne physique détenant 25 % du capital ou des droits de vote d'une entité ou la contrôlant par d'autres moyens doit être considérée comme son bénéficiaire effectif. Néanmoins, de nombreuses dispositions visent à clarifier l'identification de ce(s) bénéficiaire(s) effectif(s), notamment dans le cadre de structures à multiples niveaux de propriété ou de structures de propriété faisant intervenir des trusts ou constructions juridiques similaires. En outre, les entités hors UE pourront se voir obligées de déclarer leurs bénéficiaires effectifs, en particulier lorsqu'elles acquièrent des biens immobiliers ou se voient attribuer un marché public dans l'UE. Enfin, les entités assujetties auront non seulement l'obligation de revoir régulièrement les informations reçues de la part de leur client en ce qui concerne leurs bénéficiaires effectifs, mais également de signaler aux registres centraux des bénéficiaires effectifs toute divergence par rapport à ces registres.

Restriction des instruments financiers anonymes

Afin de limiter l'utilisation abusive d'instruments anonymes, le règlement LCB-FT prévoit principalement, et sous réserve d'exceptions limitées, d'interdire la tenue de comptes anonymes, l'émission et la conservation d'actions au porteur, ainsi que l'émission de bons de souscriptions d'actions au porteur. De plus, une limite maximale de 10 000 € pour les paiements en argent liquide est introduite ; ce seuil pouvant être abaissé par les États membres. Enfin, toute transaction occasionnelle en argent liquide comprise entre 3 000 et 10 000 € entraînera l'obligation de mettre en œuvre des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle.

La 6^e directive LCB-FT, le cadre institutionnel

La 6^e directive LCB-FT constitue le socle institutionnel du dispositif LCB-FT européen et prévoit l'ensemble des mesures devant être transposées au niveau national. Cette directive encadre donc (i) les mesures déployées par les États membres dans les secteurs exposés au risque LCB-FT, (ii) l'identification des risques LCB-FT par l'UE et les États membres, (iii) la mise en place de différents registres concourant à l'efficacité du dispositif LCB-FT, (iv) les compétences et missions des CRF et des superviseurs et (v) la coopération entre les différentes autorités.

Les États membres se voient reconnaître la possibilité d'étendre, au niveau national, le champ des entités assujetties aux obligations LCB-FT, au-delà des catégories couvertes par le règlement LCB-FT. Cette extension doit se faire en collaboration avec la Commission, selon un processus qui différera si l'État membre concerné avait déjà assujetti la catégorie de personnes concernée au 9 juillet 2024.

La 6^e directive LCB-FT réaffirme l'importance de l'évaluation des risques par la Commission, au niveau de l'UE, et par chaque État membre, au niveau national. Ces évaluations devront désormais viser également les risques d'absence de mise en œuvre et de contournement des sanctions financières ciblées.

Afin de renforcer l'intérêt des registres centraux des bénéficiaires effectifs, les États membres auront l'obligation de vérifier les informations soumises auprès de ces registres, de mettre en œuvre des mécanismes de vérifications, y compris sur place, et de sanctions, mais également de signaler tout lien avec une personne faisant l'objet de sanctions financières ciblées. L'accès à ces registres centraux, qui devront être interconnectés, sera ouvert aux autorités compétentes, aux entités assujetties, mais également à toute personne pouvant démontrer un intérêt légitime (conformément à l'arrêt CJUE, 22 nov. 2022, aff. C-37/20, Luxembourg Business Registers). En outre, la 6^e directive LCB-FT prévoit la mise en place de deux registres interconnectés supplémentaires : l'un portant sur les comptes bancaires et l'autre sur les biens immobiliers.

Les pouvoirs des CRF (en France, TRACFIN) sont également renforcés. D'une part, la 6^e directive LCB-FT améliore leur accès aux informations financières, administratives et en matière répressive, tout en renforçant la coopération entre les différentes CRF, notamment au travers d'une amélioration du système FIU. net (réseau sécurisé et décentralisé d'échange de données entre les CRF). D'autre part, cette directive étend les pouvoirs des CRF en ce qui concerne l'analyse et la détection de cas LCB-FT et prévoit un cadre gouvernant la suspension ou le refus d'exécution d'une transaction. En contrepartie, et afin d'assurer le respect des droits fondamentaux dans l'exercice de leurs missions, les CRF devront désigner un officier proposé aux droits fondamentaux.

De même, le rôle central des superviseurs est reconnu. Chaque entité assujettie devra faire l'objet d'une surveillance fondée sur les risques. Afin d'assurer une approche cohérente et effective, la 6e directive LCB-FT établit des règles non seulement en matière de compétences, de sanctions pécuniaires et de mesures administratives, mais également en matière de coopération. Notamment, cette directive prévoit l'introduction de collèges de surveillance, tant dans le secteur financier que non-financier, et d'accords de coopération avec les superviseurs de pays tiers.

Les missions de l'ALBC : supervision et harmonisation

L'Autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, basée à Francfort, a pour rôle de garantir une surveillance efficace des entités assujetties à travers l'UE, tant par le biais d'une supervision directe qu'indirecte. Elle vise, par ailleurs, à promouvoir une approche homogène des obligations LCB-FT et à faciliter la coopération entre les CRF.

Un rôle de supervision

Le rôle de l'ALBC dans la surveillance des entités assujetties sera partagé avec les superviseurs nationaux. En effet, la surveillance directe de l'ALBC sera limitée à certaines entités assujetties sélectionnées, lesquelles seront déterminées, pour une période de 3 ans, parmi les entités du secteur financier actives dans différents États membres et présentant les risques LCB-FT les plus élevés. A l'égard de ces entités, l'ALBC disposera de pouvoirs de surveillance et d'enquête et pourra imposer des mesures administratives, des sanctions pécuniaires et des astreintes. La surveillance directe par l'ALBC devrait débuter en janvier 2028 et concerner jusqu'à 40 (groupes d') entités assujetties.

Les autres entités assujetties demeureront sous la surveillance de leurs superviseurs nationaux. L'ALBC pourra toutefois assister et coopérer avec les superviseurs nationaux, promouvant ainsi une convergence en matière de surveillance. En outre, et dans des circonstances exceptionnelles, l'ALBC aura la possibilité d'exiger des superviseurs nationaux qu'ils adoptent certaines mesures. Dans l'hypothèse où un superviseur ne prendrait pas de telles mesures, l'ALBC pourra demander à la Commission à ce que la surveillance de l'entité assujettie en question lui soit directement transférée. Un superviseur pourra également, directement, demander à l'ALBC d'assumer la surveillance directe d'une entité assujettie.

Un rôle d'harmonisation

En qualité d'organe central de coordination et d'harmonisation, l'ALBC aura notamment pour mission de collecter diverses informations en vue d'établir une base de données centrale LCB-FT, contribuer aux analyses de risque, promouvoir la coopération et les échanges d'informations, évaluer ou coordonner les évaluations des superviseurs, assister et régler les différends entre superviseurs, mais également soutenir et coordonner les CRF. Enfin, l'ALBC sera impliquée dans l'établissement de normes techniques réglementaires devant être adoptées par la Commission, mais également d'orientations ou de recommandations à l'attention des superviseurs, des CRF et des entités assujetties.

Une période transitoire de 3 ans

Si l'ALBC a été officiellement établie le 26 juin 2024, et commencera ses activités dès le courant de l'été 2025, la grande majorité des dispositions du nouveau paquet LCB-FT ne prendront effet qu'à compter du 10 juillet 2027. L'ensemble des parties prenantes devrait donc tirer pleinement profit de cette période transitoire, afin de mieux comprendre les enjeux et obligations découlant de cette modernisation.

Édouard Gergondet,
Avocat Associé, Mayer Brown Paris