

Nouvelle Autorité européenne de lutte contre le blanchiment de capitaux : quels impacts pour les assujettis et les régulateurs ?

Conformément aux six priorités qu'elle a définies dans sa Communication sur un plan d'action pour une politique globale de l'Union en matière de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme¹ (« **LCB-FT** ») publiée le 15 mai 2020 au Journal officiel de l'Union européenne (« **UE** »), la Commission européenne a présenté le 20 juillet 2021 un ensemble de propositions législatives pour renforcer les règles de l'UE en matière de LCB-FT.

Ce paquet législatif européen contient quatre propositions² dont la création, au moyen d'un règlement, d'une autorité européenne de lutte contre le blanchiment de capitaux (en anglais *Anti-Money Laundering Authority*, « **AMLA** ») visant une surveillance LCB-FT au niveau européen³.

L'AMLA a pour vocation de constituer une réponse au risque LCB-FT au sein de l'UE en permettant de mieux détecter les transactions et activités suspectes au sein de l'UE et de combler les failles dont profitent les criminels pour blanchir le produit d'activités illicites ou pour financer des activités terroristes au moyen du système financier⁴. L'AMLA constituerait donc une instance européenne opportune pour harmoniser et développer une culture commune européenne de LCB-FT.

Toutefois, au regard des objectifs, missions et pouvoirs de ce nouveau régulateur européen, se posent les questions à la fois de sa cohabitation avec les régulateurs des États membres, mais aussi des conséquences sur les programmes de compliance LCB-FT des assujettis.

I - Rappel synthétique des objectifs, missions et pouvoirs de l'AMLA

Conformément à la proposition de la Commission européenne⁵, l'AMLA aurait « pour objectif de protéger l'intérêt public, la stabilité du système financier de l'Union et le bon fonctionnement du marché intérieur par les actions suivantes :

- a) prévenir l'utilisation du système financier de l'Union aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme ;
- b) contribuer à identifier et à évaluer les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme

dans l'ensemble du marché intérieur, ainsi que les risques et les menaces émanant de l'extérieur de l'Union qui ont ou pourraient avoir un impact sur le marché intérieur ;

c) assurer, dans l'ensemble du marché intérieur, une surveillance de haute qualité dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (ci-après « **LBC-FT** ») ;

d) contribuer à la convergence de la surveillance dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, dans l'ensemble du marché intérieur ;

e) contribuer à l'harmonisation des pratiques de détection, par les cellules de renseignement financier (ci-après les « **CRF** »), des flux financiers transfrontières suspects ou des activités transfrontières suspectes ;

f) soutenir et coordonner les échanges d'informations entre les CRF et entre celles-ci et les autres autorités compétentes ».



Plus précisément, l'AMLA contrôlerait directement des établissements de crédit et des institutions financières spécifiques en les classant en fonction de leur niveau de risque. Dans un premier temps, elle contrôlerait quarante entités présentant le profil de risque résiduel le plus élevé et établis dans au moins deux États membres de l'UE étant précisé qu'*a minima* une entité de chaque État membre sera choisie (surveillance directe). Les entités assujetties ne répondant

pas à ces critères continueraient d'être surveillées par les régulateurs nationaux et ainsi indirectement surveillées par l'AMLA qui pourrait également vérifier que les régulateurs nationaux disposent des ressources nécessaires à cette supervision conservée (surveillance indirecte).

Concernant ses pouvoirs, l'AMLA pourrait notamment demander aux entreprises et aux particuliers de lui transmettre des documents et d'autres informations et effectuer des visites sur place avec autorisation judiciaire.

En matière de sanctions, l'AMLA pourra imposer à ces entités assujetties des sanctions qui pourraient aller jusqu'à 10 % de leur chiffre d'affaires annuel total calculé sur l'exercice social précédent.

1 - Communication de la Commission sur un plan d'action pour une politique globale de l'Union en matière de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (2020/C 164/06).

2 - S'agissant des trois premières propositions, la Commission européenne souhaite (i) créer un règlement « **LCB-FT** » directement applicable au sein de l'UE et comportant notamment des dispositions sur le devoir de vigilance à l'égard de la clientèle des entités exposées au risque LCB-FT, sur la transparence relative aux bénéficiaires effectifs, sur l'utilisation d'instruments financiers anonymes tels que les crypto-actifs et sur les passeports et visas « dorés » ; (ii) publier la sixième directive européenne « **LCB-FT** » dite « **AMLD6** » qui devra être transposée en droit national dans tous les États membres comportant notamment des mesures sur la surveillance et les cellules nationales de renseignement financier ; et (iii) réviser le règlement n°2015/847 relatif aux informations accompagnant les transferts de fonds.

3 - Proposition de Règlement de la Commission européenne du 20 juillet 2021 instituant l'Autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

4 - Europol estime qu'environ 1% du PIB annuel de l'UE est « détecté comme étant impliqué dans une activité financière suspecte ».

5 - Article premier de la proposition de règlement de la Commission européenne.

II – L'AMLA, un « ciment » indispensable avec et entre les régulateurs nationaux compétents

Au regard du caractère transfrontalier d'un nombre croissant de grandes affaires de LCB-FT au sein de l'UE, le partage d'informations et la coopération entre les autorités nationales compétentes s'avèrent déterminants. En effet, au-delà des lacunes législatives, c'est le défaut d'analyses conjointes, d'outils et ressources communs au sein et entre les États membres qui semble constituer une menace pour l'ensemble de l'UE. Et pour la Commission de résumer ce constat en ces termes : « le cadre LCB-FT de l'UE n'est jamais aussi solide que son maillon le plus faible, et les défaillances d'une autorité nationale compétente créent des risques pour l'ensemble du marché unique »⁶.

Par conséquent, si aujourd'hui chaque autorité nationale compétente (au sens large du terme, i.e. régulateurs et cellules de renseignement financier (« CRF ») constitue une « brique » pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, l'AMLA, en renforçant à la fois la convergence des analyses et des pratiques et la coopération entre elles, constituera un « ciment » indispensable pour combler les failles du cadre préventif existant de l'UE en matière de LCB-FT et *in fine* une « muraille » beaucoup moins franchissable pour les délinquants et criminels financiers.

Plus concrètement, l'échange d'informations se fera au niveau bilatéral puisque chacun des régulateurs des États membres devra notamment transmettre à l'AMLA son programme de contrôles d'une année sur l'autre qui, le cas échéant, pourrait faire l'objet de modifications à l'issue de l'évaluation de l'AMLA. En parallèle, l'échange d'informations et la coopération entre les régulateurs nationaux se fera de manière multilatérale via l'AMLA qui assurera cette coordination et ce dialogue plus fluides entre les régulateurs nationaux.

L'ensemble des informations recueillies aura vocation à nourrir une base de données sur laquelle l'AMLA pourra se fonder pour harmoniser les contrôles, les méthodes, les pratiques et les outils à l'échelle européenne dans l'objectif d'aboutir à un système de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme plus robuste.

Enfin, on peut aussi légitimement s'interroger sur l'avenir des cellules (moyens et ressources) dédiées à la LCB-FT au sein des autorités européennes implantées des

États membres. Ainsi, par exemple, l'Autorité bancaire européenne pourrait-elle se voir « déposséder » de sa fonction LCB-FT ?

III – Une mise à jour nécessaire des programmes de compliance en matière de LCB-FT

Comme exposé plus haut, l'AMLA opérera une surveillance directe et une surveillance indirecte.

La surveillance directe impliquera des contrôles de la nouvelle autorité européenne directement au sein des entités assujetties (groupe et filiales) comme le font aujourd'hui les superviseurs nationaux pour les filiales implantées sur leurs territoires respectifs (l'ACPR pour la France). Par conséquent, la cartographie des risques (en l'espèce LCB-FT) et les programmes de compliance qui en découlent devront être cohérents et harmonisés au niveau groupe (UE) (et non plus « personnalisés » filiale par filiale).

Devrait donc s'en suivre au niveau groupe chez les entités assujetties concernées par les contrôles directs de l'AMLA, non seulement un déploiement renforcé, mais aussi une mutualisation efficace des moyens, des méthodes et des outils de compliance pour s'adapter à ces nouveaux contrôles directs de plus grande envergure. Néanmoins, ces adaptations impliqueront un coût financier à l'échelle du groupe pour des mesures de surveillances, des politiques de conformité ou encore des contrôles internes communs à l'ensemble du groupe.

L'AMLA sera-t-elle parisienne ?

Le 6 décembre 2022, la France, en concurrence avec l'Allemagne, l'Autriche, l'Irlande, l'Italie, la Lituanie et les Pays-Bas, a déposé sa candidature pour accueillir le siège de la future autorité européenne qui viserait (i) une supervision directe effective d'ici 2026 et (ii) un effectif d'environ 400 employés à terme⁷. À suivre...

Victoria GODEFROOD-BERRA
Secrétaire générale du Cercle de la Compliance



6 - Communication de la Commission sur un plan d'action pour une politique globale de l'Union en matière de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (2020/C 164/06)
7 - Plans take shape for EU anti-money laundering hub, EuObserver