

Commentaires du CCBE sur la proposition du 5 juillet 2016 de modification de la directive 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme

16/09/2016

INTRODUCTION

Le CCBE représente les barreaux de 32 pays membres et 13 pays associés et observateurs, soit plus d'un million d'avocats européens.

Le CCBE a examiné la proposition du 5 juillet 2016 de modification de la directive 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme (« *la proposition* »).

Le CCBE souhaite émettre les commentaires suivants :

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Le CCBE tient à souligner que toutes les préoccupations déjà exprimées dans les prises de position du CCBE sur la 4^e directive anti-blanchiment persistent.

(1) Évasion et fraude fiscales

La Commission justifie ses propositions de modifications dans le cadre des efforts pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Bien que le CCBE partage les inquiétudes suscitées par l'horreur des attentats terroristes perpétrés récemment, il semble que l'objectif ait changé entre le moment de la publication du plan d'action en février et celle de la proposition en juillet. Il ne s'agit plus de lutter contre le terrorisme mais de renforcer les mesures visant à prévenir l'évasion fiscale (qui est légale) et la fraude fiscale (qui est illégale). Nous observons que la majeure partie des propositions de modifications ne porte ni sur le blanchiment de capitaux ni sur le financement du terrorisme, mais vise l'évasion et de la fraude fiscales. Le CCBE note également que la communication de la Commission du 5 juillet « *Communication sur la transparence fiscale pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales* » fait référence aux mesures relatives à l'évasion et à la fraude fiscales figurant dans la proposition de modification de la 4^e directive anti-blanchiment.

Alors que le CCBE a toujours été favorable aux mesures proportionnées et efficaces visant à lutter contre la fraude fiscale, il estime que les modifications proposées ne sont ni proportionnées ni susceptibles d'être efficaces. Nous considérons également que la législation relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme est inappropriée aux mesures ayant pour objectif principal d'améliorer les recettes fiscales.

(2) L'urgence d'une réforme

La 4^e directive anti-blanchiment a été publiée le 5 juin 2015 et doit être mise en œuvre par les États membres avant le 27 juin 2017. Les États membres préparent actuellement les mesures de mise en œuvre, qui incluent une consultation intensive de toutes les parties prenantes. En plus de se préparer aux dispositions de la 4^e directive anti-blanchiment, il est désormais proposé, outre les éventuelles modifications que la proposition subit au cours du processus législatif, que les États membres et parties prenantes soient prêts à mettre en œuvre ces nouvelles dispositions qui doivent être appliquées au 1^{er} janvier 2017 sans évaluation préalable des effets de la 4^e directive anti-blanchiment. Le CCBE estime que, dans la proposition, rien ne justifie cette situation, d'autant plus que la proposition semble concerner principalement l'évasion et la fraude fiscales. Un changement de législation si rapide ne respecte ni le principe de sécurité juridique ni l'État de droit.

(3) Les normes internationales

La 4^e directive anti-blanchiment prétend être alignée sur les normes internationales (considérant 4). Le CCBE estime que la 4^e directive anti-blanchiment va déjà au-delà des normes internationales visées dans le considérant précité. De surcroît, ces normes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, élaborées par le GAFI en vue de promouvoir une cohérence globale de l'approche, n'ont pas changé depuis l'adoption de la 4^e directive. La proposition n'indique pas les nouvelles normes auxquelles la législation européenne devrait se conformer ni dans quelle mesure la 4^e directive anti-blanchiment ne serait pas à la hauteur de ces normes.

La référence à la [déclaration du G20](#) dans la proposition, pour justifier les nouvelles mesures relatives aux informations sur le bénéficiaire effectif, appelle les États à appliquer les normes du GAFI en matière de transparence et de bénéficiaire effectif. La déclaration du G20 identifie également le GAFI et le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales comme les organismes d'établissement de normes appropriés dans ce domaine politique.

Le CCBE estime que la proposition dépasse largement les normes internationales existantes. Ceci est démontré, entre autres, par les dispositions relatives à l'accès aux informations sur les fiducies/trusts de type non commercial, abstraction faite de l'approche fondée sur les risques concernant le seuil du bénéficiaire effectif pour l'actionariat et concernant les obligations de vigilance pour les pays à haut risque.

Le CCBE croit aux mérites d'une approche globalement cohérente dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. En proposant de réviser une directive dont la précédente version n'est pas encore transposée, la Commission européenne cherche à établir de nouvelles normes sans prendre le temps nécessaire pour bien comprendre les risques et veiller à la préservation de la proportionnalité.

COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES : PREMIÈRE PARTIE

(1) Le rôle de la cellule de renseignement financier (CRF)

La proposition vise à modifier l'article 32 en insérant entre autres un nouveau paragraphe 9 :

« a) Au paragraphe 3, premier alinéa, la quatrième phrase est remplacée par le texte suivant:

« Elle est en mesure d'obtenir des informations auprès des entités assujetties et de les utiliser. »

b) Le paragraphe 9 suivant est ajouté :

« 9. Dans le contexte de ses fonctions, chaque CRF est en mesure d'obtenir, aux fins définies au paragraphe 1 du présent article, des informations auprès des entités assujetties, même en

l'absence de rapport établi au préalable par l'entité en question conformément à l'article 33, paragraphe 1, point a). »

Le CCBE estime que le nouveau paragraphe change de manière significative les pouvoirs de la CRF. La CRF est habilitée à obtenir des informations dans les cas où aucune déclaration n'a été faite. Par conséquent, les CRF pourraient enquêter sur des entités qui ne font l'objet d'aucune déclaration de transactions suspectes. Cependant, les CRF ne prennent pas part aux poursuites pénales. En effet, elles transmettent généralement l'affaire aux autorités pénales plus à même d'ouvrir une enquête plus approfondie et qui disposent déjà de mesures coercitives (telles qu'un mandat de perquisition, l'assignation des suspects et des témoins à comparaître, etc.). Dans une procédure pénale, des freins et des contrepoids permettent de protéger les suspects. Ces freins et contrepoids n'apparaissent nulle part dans la proposition et ne semblent pas s'appliquer aux CRF. Des pouvoirs supplémentaires peuvent uniquement être accordés aux CRF si des mécanismes sont introduits pour protéger les droits fondamentaux des suspects tels que l'exigence préalable d'une ordonnance du tribunal ou d'une autre forme de contrôle judiciaire.

Ceci est en outre contraire aux dispositions de l'article 34.2 de la 4^e directive qui exclut l'obligation de déclarer les informations suspectes reçues dans le cadre de l'évaluation de la situation juridique du client dans l'exercice de la mission de représentation ou de défense.

Article 33 de la 4^e directive :

1. Les États membres exigent des entités assujetties et, le cas échéant, de leurs dirigeants et employés, qu'ils coopèrent pleinement : a) en informant rapidement la CRF, de leur propre initiative, y compris par l'établissement d'un rapport, lorsque l'entité assujettie sait, soupçonne ou a des motifs raisonnables de soupçonner que des fonds, quel que soit le montant concerné, proviennent d'une activité criminelle ou sont liés au financement du terrorisme, et en donnant rapidement suite aux demandes d'informations supplémentaires soumises par la CRF dans de tels cas; et b) en fournissant rapidement à la CRF, directement ou indirectement, à la demande de celle-ci, toutes les informations nécessaires, conformément aux procédures prévues par le droit applicable. Toutes les transactions ou tentatives de transactions suspectes sont déclarées.

2. La personne nommée conformément à l'article 8, paragraphe 4, point a), transmet les informations visées au paragraphe 1 du présent article à la CRF de l'État membre sur le territoire duquel est établie l'entité assujettie qui transmet les informations.

Article 34, paragraphes 1 et 2 de la 4^e directive :

1. Par dérogation à l'article 33, paragraphe 1, les États membres peuvent, s'agissant des entités assujetties visées à l'article 2, paragraphe 1, point 3) a), b) et d), désigner un organisme d'autorégulation approprié de la profession concernée pour être l'autorité qui recevra les informations visées à l'article 33, paragraphe 1.

Sans préjudice du paragraphe 2, dans les cas visés au premier alinéa du présent paragraphe, l'organisme d'autorégulation désigné transmet rapidement et de manière non filtrée les informations à la CRF.

2. Les États membres n'appliquent pas les obligations prévues à l'article 33, paragraphe 1, aux notaires, aux membres des autres professions juridiques indépendantes, aux auditeurs, aux experts-comptables externes ni aux conseillers fiscaux, uniquement dans la stricte mesure où cette exemption concerne des informations qu'ils reçoivent de l'un de leurs clients ou obtiennent sur l'un de leurs clients, lors de l'évaluation de la situation juridique de ce client ou dans l'exercice de leur mission de défense ou de représentation de ce client dans une procédure judiciaire ou concernant une telle procédure, y compris dans le cadre de conseils relatifs à la manière d'engager ou d'éviter une procédure, que ces informations soient reçues ou obtenues avant, pendant ou après cette procédure.

Permettre aux CRF d'obtenir des informations auprès des entités assujetties, telles que les professions juridiques indépendantes sans déclaration préalable de transactions suspectes, est contraire à l'article 34, paragraphes 1 et 2. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu le rôle des organismes d'autoréglementation dans les Etats membres qui les ont mis en œuvre. Dans plusieurs juridictions, en raison des obligations de confidentialité à l'égard de la diffusion des transactions suspectes, les avocats doivent adresser leurs soupçons au président du barreau (le bâtonnier), chargé de les filtrer. Ces obligations de confidentialité sont imposées par la loi et consacrées par la jurisprudence de la CEDH (arrêt Michaud, requête n°12323/11). Elles sont absolues et illimitées dans le temps. La violation des dispositions exposerait l'avocat à une procédure disciplinaire et à des sanctions pénales. Par conséquent, les dispositions de la proposition se heurtent à cet acquis européen.

La protection du secret professionnel entre l'avocat et le client constitue un principe commun des États démocratiques établis sur l'État de droit et indispensable à la protection des droits du suspect. Afin de préserver les principes prévus aux articles 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, entérinés dans la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme et codifiés dans l'article 34, paragraphes 1 et 2, il doit être clairement précisé que l'article 34, paragraphes 1 et 2 concerne également les nouveaux pouvoirs de la CRF.

(2) Pays à haut risque

Obligations de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle

L'article 18 introduit de nombreuses obligations pour les entités assujetties concernant les transactions impliquant des pays à haut risque.

Projet d'article 18, paragraphe 1 :

Dans les cas visés aux articles 19 à 24 ainsi que dans d'autres cas de risques plus élevés identifiés par les États membres ou les entités assujetties, les États membres exigent des entités assujetties qu'elles appliquent des mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle afin de gérer et d'atténuer ces risques de manière adéquate.

Projet d'article 18 bis :

1. En ce qui concerne les transactions impliquant des pays tiers à haut risque, les États membres exigent que, dans le cadre de relations avec des personnes physiques ou des entités juridiques établies dans les pays tiers répertoriés comme étant des pays tiers à haut risque en application de l'article 9, paragraphe 2, les entités assujetties appliquent au minimum toutes les mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle mentionnées ci-après, consistant à :

(a) obtenir des informations complémentaires sur le client ;

(b) obtenir des informations complémentaires sur la nature envisagée de la relation d'affaires ;

(c) obtenir des informations sur l'origine des fonds ou l'origine du patrimoine du client ;

(d) obtenir des informations sur les motifs des transactions envisagées ou conclues ;

(e) obtenir d'un membre d'un niveau élevé de leur hiérarchie l'autorisation de nouer ou de maintenir la relation d'affaires ;

(f) procéder à un contrôle renforcé de la relation d'affaires en augmentant le nombre et la fréquence des contrôles effectués et en déterminant les types de transaction qui nécessitent un examen plus approfondi ;

(g) exiger que le premier paiement soit effectué par l'intermédiaire d'un compte au nom du client auprès d'une banque soumise à des normes similaires de vigilance à l'égard de la clientèle.

La proportionnalité de ces exigences doit être considérée.

L'approche est en soi contraire à l'approche fondée sur les risques qui constitue la norme internationale appliquée par le GAFI. Le GAFI prévoit que « *L'approche fondée sur les risques permet aux pays, dans le cadre des obligations du GAFI, d'adopter un ensemble de mesures plus souples, afin d'allouer leurs ressources de manière plus efficace et d'appliquer des mesures préventives proportionnelles à la nature des risques dans le but d'optimiser leurs efforts.* » Cette approche s'éloigne donc fortement de l'approche fondée sur les risques et des normes du GAFI.

Il sera très difficile de satisfaire à ces exigences, rédigées sans aucune évaluation fondée sur les risques, car elles impliquent de vastes obligations et ressources alors que cette situation peut ne pas exiger de mesures renforcées. Il est nécessaire d'évoquer le fait que la majorité du million d'avocats européens représentés par le CCBE à travers les barreaux nationaux ne sont pas membres de grands cabinets aux ressources importantes, mais exercent le plus souvent seuls ou au sein de petits cabinets. Il devient encore de plus en plus difficile de se conformer aux exigences, dont la liste s'agrandit, et aux exigences de la législation anti-blanchiment. Par exemple, comment un avocat pourrait être en mesure de remplir les obligations selon le projet d'article 18 bis, paragraphe 1 (f), lorsqu'il n'est pas possible pour un avocat de respecter ces obligations, que ce soit en théorie ou en pratique, en raison d'un manque de ce type d'informations ?

Mécanismes de déclaration et déclaration systématique

Le CCBE exprime de graves préoccupations quant au projet d'article 18 bis 2 de la proposition selon lequel les États membres peuvent demander aux entités assujetties d'instaurer « *des mécanismes de déclaration renforcés ad hoc ou une déclaration systématique des transactions financières* », lorsqu'elles traitent avec des personnes physiques ou des entités juridiques établies dans des pays tiers à haut risque.

Projet d'article 18 bis 2 (b) :

2. Outre les mesures prévues au paragraphe 1 et dans le respect des obligations internationales de l'Union, les États membres peuvent exiger que, dans le cadre de relations avec des personnes physiques ou des entités juridiques établies dans les pays tiers répertoriés comme étant des pays tiers à haut risque en application de l'article 9, paragraphe 2, les entités assujetties appliquent une ou plusieurs mesures d'atténuation complémentaires consistant à :

a) imposer aux établissements financiers l'obligation d'appliquer des éléments complémentaires de diligence renforcée ;

b) instaurer des mécanismes de déclaration renforcés ad hoc ou une déclaration systématique des transactions financières ;

Il ne faut pas oublier que, même si les institutions financières auront probablement des systèmes sophistiqués d'information financière, étendre cette obligation au-delà entraînera des frais importants peu rentables, particulièrement lorsqu'on tient compte des différentes entités assujetties et du type d'activité exercée.

La disposition à l'article 18 bis, paragraphe 2 b) est incompatible avec le principe du secret professionnel et devrait en conséquence être révisée. L'obligation de confidentialité des avocats sert les intérêts de l'administration de la justice et du client.

(3) L'abaissement du seuil pour l'actionnariat

En ce qui concerne l'identification des bénéficiaires effectifs, la Commission propose d'abaisser à 10 % le seuil énoncé dans la 4^e directive pour certains types d'entités limitées qui présentent un risque spécifique d'être utilisés à des fins de blanchiment de capitaux ou de fraude fiscale.

Ceci est également en contradiction avec l'approche fondée sur les risques et les normes internationales établies par le GAFI.

COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES : DEUXIÈME PARTIE

Fiducies/trusts et constructions juridiques similaires

Introduction

Le paragraphe 10, ainsi que les considérants (34) et (35) de la modification de la directive prévoient des modifications aux dispositions initiales de l'article 31 relatif aux fiducies/trusts et aux constructions juridiques ayant une structure ou une fonction similaire aux fiducies/trusts (*Treuhand*, fidéicommiss et constructions juridiques similaires). La nouvelle proposition modifie la disposition initiale dans laquelle les registres de fiducies/trusts obligatoires ne s'appliquaient qu'aux fiducies/trusts imposables et étaient uniquement accessibles aux autorités et entités assujetties.

La proposition comprend des exigences relatives aux fiduciaires (trustees) sur la communication de détails concernant les bénéficiaires des fiducies/trusts aux registres centraux gérés par le gouvernement de chaque État membre. Dans le cas des fiducies/trusts et des constructions juridiques similaires qui sont impliqués dans des affaires et activités commerciales en vue de réaliser des bénéfices, les registres seront accessibles au public au motif que les mêmes arguments favorables à l'accès public aux informations relatives au bénéficiaire effectif des entreprises restent valables.

Cependant, la proposition a étendu ces exigences de sorte que les données sur les bénéficiaires effectifs des fiducies/trusts et des constructions juridiques similaires mises en place à des fins non commerciales (telles que la préservation d'actifs familiaux et la fixation de conditions d'utilisation de ceux-ci, des objets caritatifs, ou d'autres objets profitant à la collectivité) soient également transmises à un registre central. Dans ce cas, les données *« ne doivent être communiquées qu'à des personnes ou à des organisations justifiant d'un intérêt légitime »*. Le considérant (35) de la proposition prévoit que *« l'intérêt légitime en ce qui concerne le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les infractions sous-jacentes associées devrait être justifié par des moyens facilement accessibles, tels que des statuts ou la déclaration de mission d'organisations non gouvernementales, ou sur la base d'activités antérieures attestées pertinentes dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et les infractions sous-jacentes associées, ou une expérience professionnelle attestée d'enquêtes ou d'actions dans ce domaine. »*

Nous constatons également que la proposition prévoit que *« dans des circonstances exceptionnelles à définir en droit interne, lorsque l'accès prévu au paragraphe 5, point b), exposerait le bénéficiaire effectif à des risques de fraude, d'enlèvement, de chantage, de violence ou d'intimidation ou lorsque le bénéficiaire effectif est un mineur ou est autrement frappé d'incapacité, les États membres peuvent prévoir une dérogation concernant l'accès à l'ensemble ou à une partie des informations sur les bénéficiaires effectifs au cas par cas. »*

Utilité des fiducies/trusts

Il convient de souligner les utilisations des fiducies/trusts et des constructions juridiques similaires afin de bien comprendre les implications de la proposition. Une fiducie/un trust est un moyen reconnu de gestion des actifs (des capitaux, des investissements ou des biens) en permettant à un tiers ou à un fiduciaire (trustee) de détenir ces actifs au nom d'un ou plusieurs bénéficiaires. Les fiducies/trusts sont créés pour un certain nombre de raisons, y compris :

- a) Gérer et protéger des actifs familiaux.
- b) Subvenir aux besoins des enfants trop jeunes pour gérer leurs affaires.

- c) Subvenir aux besoins des personnes incapables de gérer leurs affaires en raison d'une incapacité.
- d) Transmettre des actifs au décès du constituant de la fiducie/du trust (« *fiducie/trust testamentaire* »).
- e) Dans certaines juridictions, gérer les actifs conformément aux règles en matière de succession lorsqu'une personne décède sans testament.

Les fiducies/trusts sont imposés différemment en fonction de leur type. Certaines fiducies/certains trusts créés pour profiter aux personnes handicapées (ou aux mineurs dont les parents sont décédés) donnent droit à un traitement fiscal spécial sur les revenus et les gains en capital.

Les fiduciaires (trustees) sont tenus de déclarer et de payer les impôts aux autorités fiscales au nom de la fiducie/du trust, lorsque la fiducie/le trust peut bénéficier de revenus ou réaliser des bénéfices imposables. Néanmoins, la grande majorité des fiducies/trusts ne perçoit pas de revenus et ne réalise pas de bénéfices imposables. Ils ne doivent donc pas s'enregistrer auprès des autorités fiscales.

Il vaut la peine de souligner que les fiducies/trusts ne sont pas uniquement utilisés par les nantis. Ils sont utilisés dans un certain nombre de situations quotidiennes. Une étude indépendante de l'autorité fiscale britannique (HMRC) confirme que la raison la plus courante pour la création d'une fiducie/un trust est la protection des intérêts des personnes vulnérables : les mineurs, les personnes handicapées ou âgées¹.

Testaments et fiducies/trusts

Les fiducies/trusts peuvent servir à transmettre des biens au cours de la vie d'une personne, mais de nombreuses personnes y ont recours avant leur décès par leur testament. La seule rédaction d'un testament ne suffit pas pour s'assurer que la famille du défunt profitera des biens de celui-ci selon ses vœux. Il se peut que le patrimoine d'un défunt dépasse le seuil d'imposition. Dans ce cas, la famille doit gérer une pression fiscale inattendue et qui pourrait être évitée dans un contexte particulièrement émotionnel et éprouvant.

La fiscalité, les emprunts, les faillites, le divorce, le remariage et les décisions peu judicieuses prises par des membres vulnérables d'une famille peuvent menacer la capacité d'une personne à léguer des biens à sa famille après son décès. Placer ses biens dans une fiducie/un trust permet de réduire ces menaces.

Il est également possible de détenir une police d'assurance-vie en fiducie/trust pour s'assurer qu'aucune somme ne soit versée au patrimoine du défunt aux fins des droits de succession.

Exemples supplémentaires de cas de recours aux fiducies/trusts

Arrangements familiaux/Planification de l'avenir

- Personne qui subvient aux besoins d'un deuxième conjoint pendant le reste de sa vie tout en protégeant le capital de la fiducie/du trust pour différents bénéficiaires ou des bénéficiaires ultérieurs (ex : les enfants d'un premier mariage/d'une première relation).
- Un constituant qui crée une fiducie/un trust pour lui lorsqu'il réalise qu'il devient souffrant pour permettre aux autres de gérer ses finances dans l'avenir.
- Fiducies/trusts caritatifs : les bénéficiaires effectifs peuvent changer constamment ou constituer une simple classe de personnes. Une personne qui n'est pas encore née peut même être bénéficiaire effectif.
- Propriétés communes : la copropriété effective sera présumée par les tribunaux britanniques à moins qu'une déclaration explicite de la fiducie/du trust soit faite via un formulaire cadastral ou un acte constitutif distinct d'une fiducie/un trust par les acquéreurs et enregistré au cadastre.

¹ <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/http://hmrc.gov.uk/research/report25.pdf>

- Assurances-vie : aider à transférer des actifs au sein de la famille après le décès et éviter des problèmes d'homologation interminables. Presque toutes les polices d'assurance-vie sont inscrites dans la fiducie/le trust pour que l'aide financière après un décès puisse rapidement parvenir aux personnes à charges.
- Fiducies/trusts en cas de dommages corporels : lorsque les tribunaux du Royaume-Uni accordent une réparation pour des dommages corporels aux victimes d'accidents très graves, cette somme est normalement détenue en fiducie. Il est par exemple courant pour les tribunaux du Royaume-Uni d'exiger que toute somme en réparation d'un dommage corporel grave soit versée sur un fonds fiduciaire pour protéger les droits du bénéficiaire de déclarer si nécessaire des bénéfices à l'avenir.
- De nombreuses affaires familiales sont gérées via une fiducie/un trust afin d'éviter une interruption à la suite d'un décès et une longue période d'incertitude pendant l'homologation du testament.

Mineurs

- Protection et gestion des actifs familiaux : par exemple pour les transmettre aux enfants ou petits-enfants, subvenir aux besoins d'un bénéficiaire d'une manière particulière, mettre des actifs de côté en attendant que les enfants atteignent un certain âge, s'assurer que ces actifs restent dans la famille (par exemple en cas de divorce ou de remariage).
- Personne trop jeune pour gérer ses affaires.
- Une fiducie/un trust discrétionnaire peut servir à subvenir aux besoins ultérieurs d'un enfant (enseignement et formation, mariage, etc.).
- Parents qui créent une fiducie/un trust pour un enfant atteint d'une déficience mentale. Ces parents ne sont pas forcément riches mais veulent sûrement économiser pour leur enfant.
- Enfants blessés dont les parents ne sont pas dignes de confiance

Personnes âgées ou handicapées

- Personne qui ne peut gérer ses propres affaires à cause de son incapacité.
- Mise en réserve de capitaux pour des bénéficiaires pas assez responsables pour gérer leur argent seul (toxicomanie, maladie mentale, etc.).
- Enfant qui crée un trust pour un parent déjà âgé afin de s'assurer que ce parent ne soit pas extorqué.

Préoccupations relatives aux nouvelles dispositions

Un des principes de la législation sur le blanchiment de capitaux est qu'elle doit être proportionnelle aux risques. La modification indique que « *les modifications proposées se limitent à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de lutte contre le financement du terrorisme et de renforcement de la transparence des entreprises, et s'appuient sur les règles déjà en vigueur, dans le respect du principe de proportionnalité* ». Les modifications proposées affirment également que « *un juste équilibre doit, notamment, être recherché entre l'intérêt pour le grand public de la transparence des entreprises et de la prévention du blanchiment de capitaux et les droits fondamentaux des personnes concernées. L'ensemble des données mises à la disposition du public devrait être limité, défini de manière claire et détaillée, et être de nature générale, de manière à réduire au minimum le préjudice susceptible d'être causé aux bénéficiaires effectifs* ».

En outre, les modifications proposées prévoient que « *le principe de proportionnalité a également été respecté en ce qui concerne les régimes de transparence des informations sur le bénéficiaire effectif des entités juridiques (sociétés, fiducies/trusts et constructions juridiques similaires). Ainsi, une analyse complète des demandes légitimes de militants et d'ONG, la nécessité d'assurer une plus grande transparence des relations commerciales, les normes juridiques appliquées dans ce domaine et en particulier toutes les règles concernant la protection de la vie privée et des données à caractère personnel*

imposent d'établir une nette distinction entre les catégories d'entités juridiques dont l'activité consiste à gérer des fiducies/trusts, en vue de réaliser des bénéfices, et d'autres catégories. Il est légitime et proportionné d'accorder au public l'accès à un ensemble restreint d'informations sur les bénéficiaires effectifs de la première catégorie d'entités juridiques, alors qu'en ce qui concerne la seconde catégorie, de telles informations ne devraient être communiquées qu'aux personnes et organisations justifiant d'un intérêt légitime ».

Cependant, ces modifications rognent un grand nombre de dispositions dans lesquelles les risques de fraude fiscale ou de blanchiment de capitaux sont très faibles. Nous constatons que la participation du secteur privé constitue un élément clé des modifications sur le financement du terrorisme dans la proposition. Par contre, les modifications proposées relatives au bénéficiaire effectif ont uniquement été rédigées en tenant compte des avis (points de vue) exprimés par les États membres lors du Conseil ECOFIN informel du 22 avril 2016 et des questions formulées par les représentants des États membres lors des séminaires de transposition pour autre directive sur la coopération fiscale. Il n'y a pas eu de telle participation du secteur privé en ce qui concerne les modifications apportées aux dispositions sur le bénéficiaire effectif, ce qui représente pourtant un aspect essentiel pour garantir la proportionnalité qui contribue à démontrer la manière dont la vie des personnes ordinaires respectant la loi sera affectée par d'éventuelles modifications.

Les définitions problématiques des types de fiducies/trusts dans la proposition découlent directement du manque de participation du secteur privé. Ces définitions démontrent un manque de compréhension de la nature des fiducies/trusts.

Il est par exemple supposé à tort que le terme « *fiducie/trust familial* » ne désigne que les fiducies/trusts gérés de façon non professionnelle. Les fiducies/trusts familiaux se présentent généralement sous la forme de fiducies/trusts discrétionnaires pour organiser la succession et transmettre des actifs protégés de génération en génération aux membres de la famille. Il est incorrect de définir la fiducie/le trust familial comme une fiducie/un trust géré de façon non professionnelle car il est tout à fait possible qu'une fiducie/un trust familial soit géré par une société fiduciaire professionnelle ou par un gestionnaire de placement professionnel. Le fait qu'une fiducie/un trust soit géré par un professionnel ne suppose pas automatiquement qu'il s'agit d'une fiducie/un trust commercial ou que celle-ci/celui-ci a un intérêt commercial.

Selon les modifications proposées à l'heure actuelle, les fiducies/ trusts (familiaux ou autres) devront être enregistrés en indiquant le nom des constituants, fiduciaires/trustees, protecteurs et bénéficiaires. Peu de restrictions permettent de protéger les personnes vulnérables et d'éviter de porter atteinte à la vie privée des citoyens ordinaires.

Dans de nombreux cas, les informations sur les bénéficiaires des fiducies/trusts et le niveau des actifs ne sont même pas transmises aux membres d'une famille (testaments, cas de bienveillance, assurance-vie, etc.) et encore moins aux autres parties potentiellement intéressées. Les fiducies/trusts sont souvent utilisés dans les cas où le constituant ne souhaite pas partager d'informations avec les personnes qui sont effectivement bénéficiaires d'une fiducie/un trust. Tel est le cas par exemple de parents qui créent une fiducie/un trust pour mettre des fonds de côté pour leur enfant, sans qu'il ne soit au courant de l'arrangement afin d'éviter qu'il ne devienne dépendant de l'existence de la fiducie/du trust. Cet exemple peut aussi s'appliquer dans le cas d'une fiducie/un trust testamentaire.

En ce qui concerne les fiducies/trusts privés, les modifications proposées prévoient que les données « *ne doivent être communiquées qu'à des personnes ou à des organisations justifiant d'un intérêt légitime* ». Une interprétation large de « *l'intérêt légitime est possible et se justifie par des moyens facilement accessibles, tels que des statuts ou la déclaration de mission d'organisations non gouvernementales, ou sur la base d'activités antérieures attestées pertinentes dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et les infractions sous-jacentes associées, ou une expérience professionnelle attestée d'enquêtes ou d'actions dans ce domaine* ». Le manque de précision de la

formulation permet de donner un libre accès à de nombreuses organisations non gouvernementales, aux journalistes et aux médias.

En effet, le considérant (23) loue les avantages de l'accès public en ce qu'il permet un contrôle accru des informations par la presse ou les organisations de la société civile. Le paragraphe 5 du nouvel article 7 ter proposé confirme que « *les données à caractère personnel de bénéficiaires effectifs visées au paragraphe 1 sont publiées pour permettre à des tiers et à la société civile dans son ensemble de connaître les bénéficiaires effectifs et contribuer ainsi, en renforçant le contrôle public, à prévenir le recours abusif à des entités et à des constructions juridiques* ». À cet égard, les dispositions proposées dans la proposition de la Commission ne respectent ni les droits fondamentaux ni les principes reconnus par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en particulier le droit à la vie privée et familiale et le droit à la protection des données à caractère personnel.

Si l'une des conséquences des modifications proposées est de divulguer publiquement et d'exposer les affaires personnelles d'enfants ou de personnes vulnérables aux médias, il est difficile de voir comment cette proposition satisfait au test de proportionnalité ou comment elle empêchera le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme. Au moins une nouvelle rédaction des dispositions s'impose pour permettre aux États membres d'imposer des restrictions beaucoup plus sévères à l'accès aux informations à propos des fiducies/trusts créés à des fins non commerciales, plutôt que de compter sur l'exigence vague et facilement contournable d'une justification d'un « *intérêt légitime* » par des tiers.

En Irlande, alors que les lettres d'homologation font partie des dossiers publics, la High Court a restreint l'accès aux informations financières d'homologation détaillées à un nombre très limité de catégories (les héritiers dans le cadre d'un testament, les créanciers d'un défunt dont les dettes ont été reconnues ou prouvées, les personnes habilitées à intenter une action contre une succession et les fonctionnaires qui ont un intérêt légitime). Les ONG et les médias n'entrent certainement pas dans ces catégories. Ces derniers pourraient évidemment être intéressés par de telles informations, mais le seuil est beaucoup plus bas que ce qu'une personne ordinaire considérerait comme le fait d'avoir « *un intérêt légitime* » pour les informations.

En outre, les modifications proposées indiquent que « *dans des circonstances exceptionnelles* » l'accès aux informations est refusé si cet accès « *exposerait le bénéficiaire effectif à des risques de fraude, d'enlèvement, de chantage, de violence ou d'intimidation ou lorsque le bénéficiaire effectif est un mineur ou est autrement frappé d'incapacité* ». À cet égard, la partie à qui incombe la charge de la preuve n'est pas clairement précisée. Par exemple, au Royaume-Uni, il reviendrait au déclarant de prouver le risque de sorte que « *exceptionnel* » signifie vraiment « *exceptionnel* » plutôt que de s'appliquer à la grande majorité des situations qui pourraient entrer dans le champ d'application de la législation.

Dans les propositions élargissant l'accès aux médias et aux ONG, aucune mesure ne permettrait d'éviter le blanchiment de capitaux. Le fait de rendre les informations accessibles à l'autorité compétente, aux CRF et aux autorités assujetties devrait être suffisant. La raison, selon laquelle la permission d'accéder aux informations sur justification d'un intérêt légitime permettra d'éviter un abus du système, ne tient pas dans ces circonstances. Au contraire, elle constitue une atteinte à la vie privée et menace les droits des personnes de léguer des biens dans le cadre de testaments ou d'autres arrangements destinés à un nombre restreint de personnes. Par conséquent, les bénéficiaires seraient en mesure de contrôler l'accès aux informations, ce qui représente précisément ce que la loi vise à éviter.

L'article 6, paragraphe 1 du Traité sur l'Union européenne indique que l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux. Nous estimons néanmoins que les modifications proposées violent les droits fondamentaux dans des situations où les risques de blanchiment de capitaux sont faibles.

La Commission sera également informée de la contestation juridique concernant le registre public national français des fiducies/trusts dans lequel la Cour suprême de justice a constaté que les motifs de la contestation sur les violations du droit à la vie privée étaient si graves qu'elle a ordonné la suspension du registre.

Modifications proposées

Le CCBE estime que les dispositions énoncées à l'article 31 de la directive (UE) 2015/849 (la 4^e directive anti-blanchiment de l'UE) répondent suffisamment, de manière proportionnelle et adéquate, aux menaces du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme émanant des fiducies/trusts. Ni la Commission, ni aucun autre organisme n'a produit de preuves suggérant que le niveau des risques en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme associés aux fiducies/trusts ait changé depuis l'introduction de la 4^e directive anti-blanchiment. En outre, aucune preuve ne montre que l'accès public aux informations sur les fiducies/trusts garantira de meilleurs résultats dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Le CCBE rejette la nécessité des modifications proposées à l'article 31 figurant dans la procédure 2016/0208/COD. Ces propositions sont disproportionnées, infondées et violent les droits fondamentaux dans des circonstances où les risques de blanchiment de capitaux sont faibles.

CONCLUSION

Nous souhaitons que les commentaires ci-dessus soient pris en compte et que la Commission modifie méticuleusement la proposition avant de la soumettre au processus législatif.

Annexe



Strasbourg, le 5.7.2016
COM(2016) 450 final

2016/0208 (COD)

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et la directive 2009/101/CE

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

{SWD(2016) 223 final}

{SWD(2016) 224 final}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

La proposition énonce une série de mesures visant à mieux lutter contre le financement du terrorisme et à garantir une plus grande transparence des transactions financières et des entreprises au titre du cadre juridique en matière de prévention mis en place dans l'Union, à savoir la directive (UE) 2015/849 (ci-après la «4^e directive LBC»)². Elle présente également certaines modifications à apporter, en conséquence, aux règles concernées relevant du droit des sociétés en vertu de la directive 2009/101/CE³.

L'adoption des règles mises à jour en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, en mai 2015, a représenté une étape importante de l'amélioration de l'efficacité des efforts déployés par l'UE afin de lutter contre le blanchiment de capitaux provenant d'activités criminelles et contre le financement d'activités terroristes.

Toutefois, ces derniers temps, la menace terroriste s'est intensifiée et a évolué. Dans le même temps, sous l'effet des progrès réalisés dans les domaines de la technologie et de la communication, le système financier interconnecté à l'échelle mondiale facilite la dissimulation et le transfert de fonds dans le monde, par la création rapide et aisée, couche par couche, de sociétés-écrans opérant à travers les frontières et les territoires, de sorte qu'il est de plus en plus difficile de retrouver trace des fonds en question. Les blanchisseurs de capitaux, les fraudeurs de l'impôt, les terroristes, les fraudeurs et autres criminels sont tous en mesure d'effacer les traces de leurs agissements.

Un système financier sain, doté d'outils de surveillance et d'analyse appropriés et opérationnels peut, en aidant à détecter les types de transaction suspects, contribuer à une meilleure compréhension des connexions, réseaux et menaces terroristes et criminels et permettre à toutes les autorités compétentes concernées de prendre des mesures préventives adéquates. Toutefois, des lacunes subsistent dans la surveillance des nombreux moyens financiers utilisés par les terroristes, qu'il s'agisse de l'argent liquide, du commerce de biens culturels, des monnaies virtuelles ou des cartes prépayées anonymes. La présente proposition vise à combler ces lacunes tout en évitant de faire inutilement obstacle au bon fonctionnement des paiements et des marchés financiers pour les citoyens et entreprises ordinaires qui respectent la loi, de manière à trouver un équilibre entre la nécessité d'accroître la sécurité et celle de protéger les droits fondamentaux, dont la protection des données, et les libertés économiques.

Parallèlement, et outre les questions de financement du terrorisme, des lacunes importantes en ce qui concerne la transparence des transactions financières dans le monde ont été mises en évidence, qui indiquent que les juridictions «offshore» sont souvent utilisées comme lieux d'implantation d'entités intermédiaires qui éloignent le véritable propriétaire des actifs détenus, souvent dans le but d'éviter ou d'éluder l'impôt. La proposition vise à prévenir la dissimulation de fonds à grande échelle qui peut nuire à l'efficacité de la lutte contre la criminalité financière, et à garantir une transparence accrue des

² 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).

³ Directive 2009/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 tendant à coordonner, pour les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées, dans les États membres, des sociétés au sens de l'article 48, deuxième alinéa, du traité, pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers (JO L 258 du 1.10.2009, p. 11).

entreprises, de manière à éviter que les véritables bénéficiaires effectifs d'entreprises ou d'autres constructions juridiques ne se cachent derrière des identités masquées.

Dans le programme européen en matière de sécurité⁴, la Commission a désigné comme priorité l'actualisation du cadre juridique de l'UE régissant la lutte contre le terrorisme. Les conclusions du Conseil «Justice et affaires intérieures» du 20 novembre 2015⁵, du Conseil «Affaires économiques et financières» du 8 décembre 2015⁶, ainsi que du Conseil européen du 18 décembre 2015⁷ ont toutes souligné la nécessité de continuer à intensifier les travaux dans ce domaine, en s'appuyant sur les améliorations apportées à la 4^e directive LBC.

Le 2 février 2016, la Commission a présenté un plan d'action destiné à renforcer la lutte contre le financement du terrorisme⁸, qui s'articule autour de deux grands axes: tracer les terroristes en surveillant les mouvements financiers et les empêcher de transférer des fonds ou d'autres avoirs; et déstabiliser les sources de revenus utilisées par les organisations terroristes, en s'attaquant à leur capacité de lever des fonds. Le plan d'action prévoyait un certain nombre de mesures opérationnelles et législatives ciblées, annonçant notamment la proposition qui devra être mise en place rapidement.

Le 12 février 2016, le Conseil des ministres de l'économie et des finances a invité la Commission à présenter sa proposition de modification de la 4^e directive LBC dans les meilleurs délais, et au plus tard dans le courant du deuxième trimestre de 2016. Le 22 avril 2016, le Conseil ECOFIN informel a aussi appelé de ses vœux des mesures visant notamment à améliorer l'accessibilité des registres concernant les bénéficiaires effectifs, à clarifier les exigences d'enregistrement concernant les fiducies/trusts, à accélérer l'interconnexion des registres nationaux concernant les bénéficiaires effectifs, à promouvoir l'échange automatique d'informations sur les bénéficiaires effectifs, et à renforcer les règles de vigilance à l'égard de la clientèle⁹. Dans sa résolution du 16 décembre 2015¹⁰, le Parlement européen avait déjà souligné que l'amélioration de la transparence, de la coordination et de la convergence des politiques en matière d'impôt sur les sociétés fournissait un cadre efficace permettant de garantir une concurrence loyale entre les entreprises de l'Union et de protéger les budgets des États contre des effets défavorables.

La révision proposée de la 4^e directive LBC est également conforme à l'évolution de la situation à l'échelle mondiale. Au niveau international, les résolutions 2199 (2015) et 2253 (2015) du Conseil de sécurité des Nations unies ont prôné des mesures visant à empêcher les groupes terroristes d'accéder aux institutions financières internationales. En outre, la déclaration du G20 du 18 avril 2016 appelle le groupe d'action financière (GAFI) et le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales à présenter des propositions initiales pour améliorer la mise en œuvre des normes internationales sur la transparence, et notamment en ce qui concerne la

⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Le programme européen en matière de sécurité» [COM(2015) 185 final].

⁵ <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/11/20-jha-conclusions-counter-terrorism/>

⁶ <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/12/08-ecofin-conclusions-corporate-taxation/>

⁷ <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/12/18-euco-conclusions/>

⁸ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative à un plan d'action destiné à renforcer la lutte contre le financement du terrorisme [COM(2016) 50 final].

⁹ <http://english.eu2016.nl/documents/publications/2016/04/22/informal-ecofin---line-to-take-nl-presidency>.

¹⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0457+0+DOC+XML+V0//FR>

disponibilité des informations sur les bénéficiaires effectifs, et l'échange de celles-ci au niveau international.

Une surveillance et une mise en œuvre efficaces constituent un élément essentiel dans la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la criminalité en général. La Commission veillera à la transposition correcte des exigences de l'Union dans le droit national, ainsi qu'à leur mise en œuvre effective par les États membres.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

Le 20 mai 2015, un cadre révisé de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme («LBC/FT») a été adopté. Les règles révisées sont celles des actes suivants: la 4^e directive LBC et le règlement (UE) 2015/847 sur les informations accompagnant les transferts de fonds.

La date de transposition de la 4^e directive LBC et la date d'entrée en vigueur du règlement (UE) 2015/847 sont fixées au 26 juin 2017. Toutefois, la Commission a encouragé les États membres à anticiper la date de transposition de la 4^e directive LBC, et la présente proposition avance cette date au 1^{er} janvier 2017. Les modifications proposées portent sur des points précis que les États membres peuvent déjà être appelés à traiter, dans le cadre du processus de transposition des dispositions de la 4^e directive LBC actuellement en cours. Toutes les mesures visent à renforcer l'efficacité de l'actuel système LBC/FT et ont été élaborées pour compléter ce dernier de manière cohérente. Ainsi, la présente proposition fixe des règles qui se fondent sur l'expérience des États membres en matière de transposition et de mise en œuvre de la 4^e directive LBC (création de registres centraux), répondent aux demandes de ceux qui appliquent effectivement les règles (désignation de nouvelles entités assujetties, habilitation des cellules nationales de renseignement financier, harmonisation de l'approche adoptée à l'égard des pays tiers à haut risque) et reflètent les dernières tendances observées dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (améliorer l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs). De ce fait, la proposition offre un cadre qui devrait permettre à l'ordre juridique national des États membres d'être à jour et mieux à même de faire face aux défis actuels. Au vu des engagements déjà pris, les États membres devraient être en mesure d'accélérer le rythme de transposition de ces dispositions.

La proposition tient compte des conclusions et de l'évaluation auxquelles la Commission est parvenue en appliquant ses mécanismes existants d'évaluation des cadres juridiques et institutionnels des États membres et en s'appuyant sur la pratique acquise dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Elle est fondée sur les données transmises à la Commission dans le cadre de la transposition de la 4^e directive LBC. Par ailleurs, les modifications proposées tiennent compte des études et rapports existants pertinents (en particulier ceux réalisés en 2009 et 2012) relatifs aux règles d'application en vigueur dans les États membres, de l'ensemble des exigences internationales récemment instaurées (notamment les recommandations révisées du GAFI) et de toutes les informations recueillies jusqu'à présent à la suite de l'ouverture de procédures d'infraction en vertu de l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. En outre, afin d'obtenir une vue d'ensemble complète et précise, la Commission a pris en compte les données générées par la coopération internationale dans le domaine de la surveillance financière.

En ce qui concerne l'application, la proposition se fonde sur les enseignements tirés de la mise en œuvre des règles en vigueur en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et met davantage l'accent sur la mise en œuvre des règles actuellement applicables. La proposition reflète l'engagement pris par la Commission de veiller scrupuleusement à ce que la directive soit correctement transposée et à ce que les régimes nationaux des États membres soient efficaces. À cet égard, la Commission s'appuiera sur les travaux déjà entrepris par le GAFI (processus d'examen par les pairs) ou utilisera les

évaluations des risques au niveau national effectuées par les États membres comme base pour l'évaluation de l'efficacité.

Enfin, en ce qui concerne le droit des sociétés et la directive 2009/101/CE, cette dernière a déjà été transposée dans les États membres. Les modifications qu'il est proposé d'apporter à la directive 2009/101/CE créent un nouvel ensemble de règles applicables à une catégorie clairement définie d'entreprises et fiducies/trusts qui reflètent et complètent les règles contenues dans la 4^e directive LBC révisée, dans le but de garantir une plus grande transparence des entreprises. Par conséquent, dans la mesure où elles ont un champ d'application distinct, ces nouvelles règles doivent être intégrées dans la directive 2009/101/CE, de manière à garantir les renvois nécessaires à la 4^e directive LBC.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

Les modifications qu'il est proposé d'apporter à la 4^e directive LBC (et à la directive 2009/101/CE) sont conformes aux objectifs poursuivis par l'Union, et en particulier:

au cadre pénal concernant les infractions relatives aux groupes terroristes, et en particulier l'incrimination du financement du terrorisme telle que prévue dans la proposition de directive relative à la lutte contre le terrorisme¹¹, ainsi que les engagements pris par l'Union lors de la signature du protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme;

- au marché unique des paiements créant des services de paiement plus sûrs et plus innovants dans l'ensemble de l'Union européenne, à savoir les règles établies par la directive (UE) 2015/2366¹² et le règlement (UE) 2015/751¹³;
- au cadre juridique instaurant le principe de vigilance à l'égard de la clientèle en matière de comptes financiers, permettant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale (ci-après la «norme mondiale»), tel que prévu par la directive 2011/16/UE, modifiée par la directive 2014/107/UE¹⁴;
- au cadre garantissant l'efficacité des services en ligne publics et privés, des affaires électroniques et du commerce électronique dans l'Union, tel qu'il est établi par le règlement (UE) n° 910/2014¹⁵;
- au régime réformé de protection des données, découlant du règlement (UE) 2016/679¹⁶ et de la directive (UE) 2016/680¹⁷, et conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne en la matière;

¹¹ COM(2015) 625 final.

¹² Directive (UE) 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 2002/65/CE, 2009/110/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010.

¹³ Règlement (UE) 2015/751 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 relatif aux commissions d'interchange pour les opérations de paiement liées à une carte.

¹⁴ Directive 2014/107/UE du Conseil du 9 décembre 2014 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal (JO L 359 du 16.12.2014, p. 1).

¹⁵ Règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE.

¹⁶ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO L 119 du 4.5.2016, p. 1).

¹⁷ Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités

- au marché unique numérique, tel que décrit dans la communication de la Commission intitulée «Stratégie pour un marché unique numérique en Europe»¹⁸, et aux dispositions spécifiques sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques fixées par le règlement (UE) n° 910/2014 (le «règlement eIDAS»)¹⁹;
- à la protection des consommateurs et à l'inclusion financière;
- aux objectifs poursuivis par la Commission, comme indiqué dans sa communication sur d'autres mesures visant à renforcer la transparence et la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales²⁰.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique

La proposition modifie la 4^e directive LBC, ainsi que la directive 2009/101/CE. Elle est dès lors fondée sur les articles 114 et 50 du TFUE, qui constituent les bases juridiques des actes modifiés.

• Subsidiarité

Conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité énoncés à l'article 5 du traité sur l'Union européenne, les objectifs de la proposition ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres et peuvent donc l'être mieux au niveau de l'Union. La proposition ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre. Conformément aux règles en vigueur établies à la fois par la 4^e directive LBC et la directive 2009/101/CE, les États membres ont le droit, en vertu de la proposition, d'adopter ou de maintenir des mesures plus strictes que celles prévues par le droit de l'Union.

Le cadre juridique existant permettant au système financier de lutter contre le financement du terrorisme a été instauré au niveau de l'Union. L'amélioration du cadre juridique existant ne peut être réalisée par les États membres agissant de manière autonome. Une analyse approfondie de la subsidiarité a été réalisée dans le cadre de l'adoption de la 4^e directive LBC. La criminalité organisée et le financement du terrorisme peuvent porter atteinte à la stabilité et à la réputation du secteur financier et menacer le marché intérieur. Par conséquent, toute mesure adoptée au seul niveau national pourrait avoir des effets négatifs sur le marché unique: des règles arrêtées par les États membres, sans coordination, pour protéger leur système financier pourraient se révéler incompatibles avec le fonctionnement du marché intérieur et causer sa fragmentation. Compte tenu de la nature transfrontière des menaces terroristes, le champ d'application des règles proposées doit être suffisamment aligné, cohérent et uniforme au niveau de l'Union pour être véritablement efficace.

En outre, l'absence de cadre LBC/FT efficace dans un État membre peut être exploitée par des criminels et a des répercussions dans un autre État membre. Par conséquent, des flux massifs d'argent «illicite» et de financements du terrorisme pouvant porter atteinte à la stabilité et à la réputation du secteur financier, il est important de disposer d'un cadre harmonisé au niveau de l'Union.

compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (JO L 119 du 4.5.2016, p. 89).

¹⁸ COM(2015) 192 final.

¹⁹ Règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE (JO L 257 du 28.8.2014, p. 73).

²⁰ COM(2016) 451.

Des règles claires requérant une plus grande transparence pour un large éventail d'opérateurs économiques, et notamment d'entreprises et de fiducies/trusts à caractère commercial, permettent de résorber des disparités plus que théoriques dans le fonctionnement du marché intérieur. Le risque de dysfonctionnement du marché intérieur est bien concret: tous les États membres sont directement touchés par l'intensification des efforts sans précédent fournis par les criminels et leurs complices pour masquer l'origine des produits du crime ou alimenter le terrorisme par des flux d'argent licite ou illicite.

- **Proportionnalité**

Les modifications proposées se limitent à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de lutte contre le financement du terrorisme et de renforcement de la transparence des entreprises, et s'appuient sur les règles déjà en vigueur, dans le respect du principe de proportionnalité.

Une description détaillée des mesures alternatives qui pourraient être envisagées pour atteindre les objectifs de la proposition figure dans l'analyse d'impact correspondante.

En ce qui concerne en particulier l'identification en temps utile des titulaires de comptes bancaires et de comptes de paiement par les cellules de renseignement financier, la plus proportionnée de plusieurs options a été retenue: les États membres restent libres de mettre en place soit un registre bancaire central, soit un système de récupération, selon ce qui correspond le mieux à leur propre cadre existant. De même, en ce qui concerne les mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle que les entités assujetties doivent appliquer à l'égard des pays tiers à haut risque, parmi toutes les options valables, celle qui garantit une approche harmonisée au niveau de l'Union tout en mettant pleinement en œuvre les engagements internationaux contractés est considérée comme la plus proportionnée.

Pour ce qui est de la désignation des fournisseurs de services de change de monnaies virtuelles contre des monnaies à cours forcé en tant qu'entités assujetties, les modifications proposées respectent le principe de proportionnalité. Afin de permettre aux autorités compétentes de surveiller les transactions suspectes portant sur des monnaies virtuelles, tout en préservant les innovations offertes par ces monnaies, il convient de définir comme entités assujetties au titre de la 4^e directive LBC tous les gardiens de l'accès aux monnaies virtuelles, en particulier les plates-formes de change et les fournisseurs de services de portefeuille. La mesure proposée prend en compte, d'une part, la fragmentation des informations financières, et, d'autre part, l'absence d'accès rapide et direct à ces informations par les cellules de renseignement financier et les autorités compétentes en matière de LBC/FT. En outre, les informations qui seront disponibles doivent être exactes (elles doivent être suffisamment précises pour éviter de cibler la mauvaise personne) et limitées à ce qui est nécessaire (proportionnalité) pour permettre aux cellules de renseignement financier et aux autorités compétentes en matière de LBC/FT de comparer tous les comptes bancaires et comptes de paiement à leurs titulaires, mandataires et bénéficiaires effectifs.

En ce qui concerne les instruments prépayés, tout en reconnaissant qu'ils présentent un intérêt social évident dans la mesure où ils sont utilisés, dans certains États membres, pour verser des prestations sociales, il convient, conformément au principe de proportionnalité, de tenir dûment compte des besoins des personnes vulnérables sur le plan financier. Ainsi, les mesures proposées visent à promouvoir l'inclusion financière, et ces cartes prépayées pourront continuer à être utilisées de facto comme un substitut aux comptes bancaires. En outre, compte tenu de la nécessité de trouver un équilibre entre la demande légitime d'anonymat des paiements par des personnes physiques et les exigences en matière de suivi efficace des transactions suspectes, et au vu de l'évolution récente du marché et des chiffres indiquant les montants moyens des transactions non suspectes effectuées avec des instruments prépayés anonymes, il est approprié et proportionné d'abaisser les seuils fixés dans la

4^e directive LBC pour les transactions pour lesquelles le principe de vigilance à l'égard de la clientèle n'a pas été respecté.

Le principe de proportionnalité a également été respecté en ce qui concerne les régimes de transparence des informations sur le bénéficiaire effectif des entités juridiques (sociétés, fiducies/trusts et constructions juridiques similaires). Ainsi, une analyse complète des demandes légitimes de militants et d'ONG, la nécessité d'assurer une plus grande transparence des relations commerciales, les normes juridiques appliquées dans ce domaine et en particulier toutes les règles concernant la protection de la vie privée et des données à caractère personnel imposent d'établir une nette distinction entre les catégories d'entités juridiques dont l'activité consiste à gérer des fiducies/trusts, en vue de réaliser des bénéfices, et d'autres catégories. Il est légitime et proportionné d'accorder au public l'accès à un ensemble restreint d'informations sur les bénéficiaires effectifs de la première catégorie d'entités juridiques, alors qu'en ce qui concerne la seconde catégorie, de telles informations ne devraient être communiquées qu'aux personnes et organisations justifiant d'un intérêt légitime.

- **Choix de l'instrument**

La proposition est une modification de la 4^e directive LBC et de la directive 2009/101/CE et constitue, à ce titre, une directive.

Il n'existe pas d'autre moyen – législatif ou opérationnel – d'atteindre les objectifs de la proposition, qui consistent à améliorer le cadre existant permettant au système financier de lutter contre le financement du terrorisme et de garantir une harmonisation des règles sur la transparence des entreprises à l'échelle de l'Union.

3. RÉSULTATS DES CONSULTATIONS DES PARTIES PRENANTES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Consultation des parties intéressées**

La Commission a cherché à garantir une large participation des parties prenantes tout au long du cycle d'élaboration de la présente initiative, par une série de consultations ciblées (contacts bilatéraux, réunions avec des parties prenantes et des experts et consultations écrites).

En ce qui concerne le financement du terrorisme, des consultations ont été organisées avec:

- les États membres et des représentants de leurs autorités,
- des représentants du Parlement européen,
- des représentants du secteur des services de paiement (systèmes de cartes, émetteurs de cartes prépayées et une association représentative),
- des acteurs importants du marché des monnaies virtuelles: des plates-formes de change, des fournisseurs de portefeuilles et un groupe représentatif d'acteurs du marché des monnaies virtuelles,
- des acteurs du secteur bancaire et financier,
- des cellules de renseignement financier (plate-forme des CRF de l'UE),
- Europol,

- des associations de consommateurs et
- le contrôleur européen de la protection des données.

La Commission a envoyé plusieurs questionnaires/enquêtes afin de collecter des données. En décembre 2015, il a été demandé aux États membres (cellules de renseignement financier et autorités publiques) d'explorer les domaines problématiques convenus en matière de financement du terrorisme et de recueillir des données et des avis stratégiques. Tous les États membres avaient répondu le 22 janvier 2016. Le questionnaire portait sur les points suivants: la façon dont les autorités nationales collectent des données pour détecter et évaluer les activités terroristes présumées et la façon dont elles utilisent ces informations; le recensement des registres nationaux centralisés des comptes bancaires et des comptes de paiement ou d'autres mécanismes semblables mis en place, tels que des systèmes centraux d'extraction de données et la mesure dans laquelle ces informations peuvent être utilisées par les autorités nationales pour déceler le financement du terrorisme; l'examen de la structure du marché et de toute réponse réglementaire aux instruments prépayés et aux monnaies virtuelles apportée au niveau national, et la mesure dans laquelle ces instruments ont été utilisés dans le financement du terrorisme; les efforts déployés pour faire face aux flux financiers provenant de pays tiers à haut risque au moyen de mesures de vigilance ou de contre-mesures renforcées.

En ce qui concerne les modifications proposées pour améliorer la transparence des transactions financières et des entreprises, les propositions de modification ont été rédigées conformément aux points de vue exprimés par les États membres lors du Conseil ECOFIN informel du 22 avril 2016 et aussi de manière à répondre aux requêtes formulées par les représentants des autorités compétentes des États membres au cours des séminaires de transposition de la directive 2014/107/UE relative à la coopération administrative.

- **Analyse d'impact**

L'analyse d'impact s'appuie sur les rapports pertinents publiés par l'Union et des organisations internationales telles que l'Autorité bancaire européenne (ABE), la Banque centrale européenne (BCE), Europol, la Banque des règlements internationaux (BRI) et le GAFI. Elle se fonde également sur des données communiquées au public par les médias internationaux.

L'analyse d'impact porte sur les problèmes suivants:

les transactions suspectes auxquelles sont associés des pays tiers à haut risque ne sont pas contrôlées de manière efficace en raison du manque de clarté et de coordination des obligations de vigilance à l'égard des clients;

- (1) les transactions suspectes effectuées en monnaie virtuelle ne sont pas suffisamment contrôlées par les autorités, qui ne sont pas en mesure de rattacher les transactions à des personnes identifiées;
- (2) les mesures actuelles visant à atténuer les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme liés aux instruments prépayés anonymes ne sont pas suffisantes;
- (3) les CRF sont confrontées à des restrictions lorsqu'elles s'efforcent de garantir un accès aux informations détenues par les entités assujetties et un échange de ces informations en temps utile;
- (4) les CRF n'ont pas accès aux informations relatives à l'identité des titulaires de comptes bancaires et de comptes de paiement ou ne peuvent accéder que tardivement à ces informations.

Des options non législatives pour résoudre les problèmes recensés ont été évaluées. La Commission pourrait i) définir des «meilleures pratiques» pour surmonter les obstacles concrets recensés dans le cadre du relevé qui est actuellement réalisé au sein de la plate-forme des CRF, ii) formuler des recommandations à l'intention des États membres (selon le principe «appliquer ou expliquer») pour atténuer les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme détectés lors de l'évaluation supranationale des risques qui est en cours; iii) participer davantage aux enceintes internationales qui se penchent sur la question de la lutte contre le financement du terrorisme afin de renforcer la coopération et l'échange d'informations dans ce domaine stratégique.

La nécessité d'élaborer des dispositions réglementaires spécifiques a été considérée comme essentielle et aussi comme étant l'option la plus appropriée.

En ce qui concerne l'amélioration de l'efficacité de la politique de l'UE vis-à-vis des pays tiers à haut risque, trois options réglementaires ont été examinées. L'option retenue consiste à modifier la 4^e directive LBC en fournissant une liste de mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle que les entités assujetties devraient obligatoirement appliquer, combinée avec une liste indicative de mesures de lutte qui pourraient être mises en œuvre dans le cadre des interactions avec les pays tiers à haut risque désignés par la Commission.

En ce qui concerne l'amélioration de la détection des transactions suspectes en monnaie virtuelle, six options réglementaires ont été examinées. L'option retenue, qui combine plusieurs moyens, consiste i) à inclure les plates-formes de change de monnaies virtuelles et ii) les fournisseurs de portefeuilles de stockage dans le champ d'application de la directive, tout en iii) laissant plus de temps pour examiner les options en ce qui concerne un régime d'auto-identification volontaire des utilisateurs de monnaie virtuelle.

En ce qui concerne la réduction de l'utilisation abusive d'instruments prépayés anonymes, cinq options réglementaires ont été examinées. Dans ce cas, l'option retenue, qui combine plusieurs moyens, consiste à i) supprimer l'anonymat pour l'utilisation en ligne des cartes prépayées rechargeables et non rechargeables et ii) abaisser le seuil de 250 EUR applicable aux cartes prépayées anonymes à 150 EUR en cas d'utilisation en face-à-face.

Afin d'améliorer tant l'accès des CRF aux informations détenues par les entités assujetties que l'échange de ces informations, deux options réglementaires ont été examinées. L'option retenue consiste à préciser davantage les obligations légales des CRF en alignant le texte de la 4^e directive LBC sur les normes internationales les plus récentes qui portent sur les compétences dont les CRF devraient disposer lorsqu'elles demandent des informations complémentaires aux entités assujetties.

Afin de fournir aux CRF (et, le cas échéant, aux autres autorités compétentes engagées dans la lutte contre le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme) un mécanisme efficace pour garantir un accès en temps utile aux informations sur l'identité des titulaires de comptes bancaires et de comptes de paiement, trois options réglementaires ont été examinées. L'option retenue consiste à mettre en place, au niveau des États membres, un mécanisme central automatisé — tel qu'un registre central ou un système électronique d'extraction de données — qui permette d'identifier rapidement les titulaires de comptes. Ce mécanisme serait directement accessible aux cellules nationales de renseignement financier et, le cas échéant, aux autres autorités compétentes engagées dans la lutte contre le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme.

Une deuxième partie de l'analyse d'impact a été rédigée dans le but précis d'aborder les questions liées au manque de transparence et aux mesures visant à améliorer l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs.

La première question traitée est l'absence de contrôle systématique des bénéficiaires effectifs des clients existants lorsque ces derniers sont, par exemple, des fiducies/trusts ou d'autres constructions juridiques, ou encore des entités juridiques telles que des fondations. Cette absence de contrôle systématique, qui permet de contourner les normes existantes de l'UE en matière de transparence, énoncées dans la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative, et de cacher de l'argent illicite, nécessite la mise en place de nouvelles règles au niveau de l'Union.

La deuxième question examinée est la publicité et la transparence des registres de bénéficiaires effectifs pour les entités juridiques. La 4^e directive LBC impose déjà des obligations en ce qui concerne l'identification des bénéficiaires effectifs des entités et constructions juridiques, la conservation de ces informations et les différents niveaux d'accès à celles-ci. En vue de mieux enregistrer ces informations et d'améliorer l'accès à celles-ci, l'analyse d'impact a examiné différentes options, à savoir i) conserver le système actuel, ii) rendre obligatoire le système facultatif établi dans la 4^e directive LBC ou iii) rendre les informations accessibles au public. L'option qui a été retenue, car elle a été jugée la plus appropriée du point de vue des coûts, des incidences et de la légitimité, est celle qui consiste à imposer aux États membres de communiquer, par l'intermédiaire d'un registre, les informations sur les bénéficiaires effectifs en ce qui concerne les sociétés ainsi que les fiducies/trusts de type commercial et d'autres constructions juridiques similaires, tout en gardant à l'esprit la nécessité de démontrer l'existence d'un intérêt légitime à accéder à ces informations en ce qui concerne les fiducies/trusts et autres constructions juridiques qui ne sont pas considérés comme étant «de type commercial».

En outre, l'analyse d'impact répond à la nécessité de mettre en place un système cohérent et uniforme pour l'enregistrement des informations sur les bénéficiaires effectifs de toutes les fiducies/tous les trusts établis dans l'Union. Dès lors, en partant d'une analyse détaillée de la situation actuelle et des problèmes rencontrés en pratique dans l'application du système d'enregistrement établi par la 4^e directive LBC, les options suivantes sont examinées: i) conserver le système actuel, ii) procéder à l'enregistrement dans le pays de la loi applicable et iii) procéder à l'enregistrement dans le pays de l'administration. C'est l'option iii) qui a été retenue, car il a été jugé qu'elle comportait le plus d'avantages et qu'elle était la plus claire; des arguments ont été avancés pour étayer ce choix: il s'agit de l'option la moins contraignante pour les États membres et la plus facile à mettre en œuvre.

- **Droits fondamentaux**

L'article 6, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne dispose que l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la charte des droits fondamentaux.

Les mesures proposées incluent des dispositions juridiques visant à apporter une réponse adéquate aux risques liés à la criminalité financière, à l'évolution de la menace terroriste et à la nécessité d'une plus grande transparence. Ces mesures constitueront une aide pour faire face au risque d'attaques terroristes et réduire celui-ci. Même si ces mesures visent en définitive à protéger le système financier, elles sont destinées à offrir toutes les garanties pour assurer un équilibre entre la nécessité d'accroître la sécurité et celle de protéger les droits fondamentaux, y compris la protection des données, et les libertés économiques.

Les droits fondamentaux consacrés par la charte qui revêtent une importance particulière au regard de cette proposition sont les suivants: le droit au respect de la vie privée et familiale (article 7 de la charte), la protection des données à caractère personnel (article 8 de la charte) et la liberté d'entreprise (article 16 de la charte).

L'extension du champ d'application de la 4^e directive LBC aux plates-formes de change de monnaies virtuelles a été dûment analysée sous l'angle du droit au respect de la vie privée et de la protection des données à caractère personnel. La législation en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme oblige les entités assujetties à connaître leurs clients — ainsi qu'un certain nombre d'autres personnes qui ne sont pas nécessairement leurs clients (par exemple, les bénéficiaires effectifs) — et à évaluer les risques de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme associés à ceux-ci. À cette fin, les entités assujetties doivent collecter, traiter et enregistrer des données à caractère personnel, et parfois communiquer ces données à des autorités publiques (telles que les CRF) ou des entités privées au sein du même groupe. Ces obligations ont des implications pour les particuliers et un impact global sur la sécurité (intérêt général). Les modifications proposées, formulées d'une manière claire et proportionnée, fixent les garanties requises, ce que la Commission juge nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis, à savoir accroître l'efficacité de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et se conformer aux nouvelles normes internationales. En outre, les règles proposées qui attribuent aux plates-formes de change de monnaies virtuelles le statut d'entités assujetties devraient avoir des effets positifs sur les consommateurs. La réduction de l'anonymat qui entoure les monnaies virtuelles contribuera à renforcer la confiance de ceux qui utilisent de bonne foi ces monnaies.

De même, il a été dûment tenu compte de la nécessité de respecter la liberté d'entreprise et, en dépit de l'incidence sur les acteurs du marché devenant des entités assujetties alors qu'ils n'exercent actuellement pas de vigilance à l'égard de leur clientèle, la capacité d'exploiter une plate-forme de change de monnaies virtuelles n'est pas affectée par les modifications proposées..

En abaissant les seuils pour les mesures de vigilance applicables aux instruments prépayés qui sont fixés par la 4^e directive LBC, on garantit que la législation de l'UE est adaptée à la pratique actuelle du marché pour les cartes non rechargeables, tout en respectant les besoins et les intérêts légitimes des utilisateurs de ces cartes. L'identification et la vérification de l'identité des titulaires de cartes seraient requises uniquement au-dessus du seuil proposé ou lorsqu'une carte, rechargeable ou non, est utilisée pour effectuer des achats en ligne.

Les règles renforcées concernant l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs ont été soigneusement analysées avec le souci de garantir le respect des articles 7 et 8 de la charte. Les modifications proposées visent à assurer un juste équilibre entre la nécessité de garantir la protection de la vie privée et des données à caractère personnel et le besoin d'une plus grande transparence dans les activités économiques et financières. En octroyant un accès public aux informations sur les bénéficiaires effectifs pour les entités exerçant des activités économiques, on met en place des garanties supplémentaires pour les tiers qui souhaitent faire des affaires avec ces sociétés. Ainsi, la société civile, y compris la presse ou les organisations de la société civile, peut exercer un contrôle plus rigoureux des informations, ce qui contribue à préserver la confiance dans l'intégrité des transactions commerciales et du système financier. L'ensemble de données mises à la disposition du public est strictement limité et concerne uniquement les bénéficiaires effectifs en leur qualité d'acteurs économiques. Les conditions dans lesquelles l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs est octroyé sont redéfinies, et des règles d'accès claires sont établies par une modification de la première directive sur le droit des sociétés (directive 2009/101/CE²¹) — l'acte juridique de l'Union qui régit la publicité des actes des sociétés et la validité des engagements d'une société. En ce qui concerne les fiducies/trusts et les autres entités juridiques qui sont considérés comme étant de type commercial, la

²¹ Directive 2009/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 tendant à coordonner, pour les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées, dans les États membres, des sociétés au sens de l'article 48, deuxième alinéa, du traité, pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers (JO L 258 du 1.10.2009, p. 11).

directive utilise la notion d'«intérêt légitime» comme condition d'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'a aucune incidence sur le budget de l'Union.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Documents explicatifs**

Il n'est pas jugé nécessaire de demander d'autres documents explicatifs sur la transposition des dispositions de la proposition que ceux déjà demandés aux États membres par les dispositions en vigueur de la 4^e directive LBC et de la directive 2009/101/CE.

- **Explication détaillée des différentes dispositions de la proposition**

Les modifications à apporter à la 4^e directive LBC portent sur les points suivants.

A. Faire des plates-formes de change de monnaies virtuelles des entités assujetties

Actuellement, l'article 2 de la 4^e directive LBC définit les entités assujetties relevant de la directive. La Commission propose de modifier l'article 2 en vue d'ajouter à la liste des entités assujetties les plates-formes de change de monnaies virtuelles ainsi que les fournisseurs de portefeuilles de stockage. Pour des raisons de sécurité juridique, une définition du terme «monnaie virtuelle» est également proposée.

Des analyses récentes, effectuées tant au niveau de l'Union qu'au niveau international, ont permis de mieux comprendre le fonctionnement des monnaies virtuelles. Un certain nombre de risques ont été mis en lumière, notamment en ce qui concerne les prestataires de services de change entre monnaies virtuelles et monnaies «à cours forcé». Les transactions en monnaies virtuelles bénéficient d'un degré d'anonymat plus élevé que les transferts de fonds classiques et sont dès lors exposées au risque d'être utilisées par des organisations terroristes pour dissimuler des mouvements financiers. D'autres risques possibles sont liés à l'irréversibilité des transactions, aux méthodes de lutte contre les opérations frauduleuses, à l'opacité du secteur et à la complexité de la technologie employée, ainsi qu'au manque de garanties réglementaires.

Les transferts de monnaies virtuelles ne font actuellement l'objet d'aucun suivi par les autorités publiques dans l'UE, étant donné qu'aucune règle contraignante particulière n'a été arrêtée, que ce soit au niveau de l'Union ou à celui des États membres, en vue de fixer les conditions d'un tel suivi. Afin de se prémunir contre les risques, il est essentiel de mettre en place un cadre réglementaire pour les opérations de change, ainsi que pour les fournisseurs de portefeuilles de stockage qui font office de gardiens et permettent au public d'accéder aux différents mécanismes de monnaies virtuelles. En tant qu'entités assujetties en vertu de la 4^e directive LBC, à l'instar des établissements financiers, ils se retrouvent soumis à l'obligation de mettre en œuvre des mesures préventives et de déclarer les transactions suspectes.

La mesure proposée n'a aucune incidence négative sur les bénéfices et les avances technologiques qu'engendre la technologie des registres distribués à la base des monnaies virtuelles. La distribution électronique d'espèces numériques offre des gains d'efficacité potentiels et, contrairement à l'argent liquide, qui en est dépourvu, elle est assortie d'un registre des transactions. La proposition tient dûment compte de ces avantages et reconnaît que les monnaies virtuelles ont fait apparaître des moyens innovants qui permettent aux pouvoirs publics de réduire la fraude, la corruption, les erreurs

et les coûts engendrés par des processus à forte consommation de papier. De même, la mesure proposée prend en considération le fait que le marché des monnaies virtuelles a le potentiel d'introduire des moyens nouveaux, modernes, permettant aux pouvoirs publics et aux citoyens d'interagir, que ce soit sous la forme d'un partage de données ou grâce à plus de transparence ou de confiance, et qu'il peut apporter des éléments inédits qui aideront à déterminer la propriété et la provenance des biens et de la propriété intellectuelle.

Pour ce qui est de la protection des données, de nouvelles entités assujetties seront désignées et devront traiter les données à caractère personnel (en prenant des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle). Cette nouvelle obligation visant à tenir compte de considérations d'ordre public est contrebalancée par l'insertion de définitions claires des entités assujetties, qui sont informées des nouvelles obligations auxquelles elles sont désormais tenues (collecte et traitement de données financières à caractère personnel en ligne) et des éléments de protection des données propres à ces obligations.

B. Abaisser les limites maximales de transaction pour certains instruments prépayés

En vertu de l'article 12 de la 4^e directive LBC, tout État membre peut autoriser des entités assujetties à ne pas appliquer certaines mesures de vigilance à l'égard de la clientèle en ce qui concerne la monnaie électronique, sous certaines conditions. Les risques de financement du terrorisme actuellement admis que les cartes prépayées engendrent sont liés, d'une part, au fait que ces cartes (rechargeables ou non) à usage général fonctionnant dans le cadre de mécanismes nationaux ou internationaux ne sont pas soumises au devoir de vigilance à l'égard de la clientèle et, d'autre part, à la facilité d'utilisation en ligne de ces cartes.

La Commission propose i) d'abaisser (de 250 à 150 EUR) les seuils fixés pour les instruments de paiement prépayés non rechargeables auxquels les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle s'appliquent et ii) de supprimer l'exemption de vigilance à l'égard de la clientèle pour l'utilisation en ligne de cartes prépayées.

Cela permettra d'améliorer l'identification et d'élargir les exigences relatives à la vérification de l'identité des clients. Le fait de limiter l'anonymat des instruments prépayés servira d'incitation pour n'utiliser ces instruments qu'à des fins légitimes, tout en les rendant moins attrayants à des fins terroristes et criminelles. Dans le même temps, les cartes prépayées resteront un instrument accessible. La Commission reconnaît qu'elles ont une valeur sociale, qu'elles aident à promouvoir l'inclusion financière et qu'elles peuvent constituer un instrument utile pour acheter des biens et services en ligne et se substituer aux comptes bancaires.

Les mesures proposées sont totalement conformes aux règles déjà édictées par la 4^e directive LBC à l'égard des cartes prépayées et ne nécessitent aucune obligation supplémentaire de la part des distributeurs de ces instruments.

C. Permettre aux cellules de renseignement financier (CRF) de demander des informations sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme à toute entité assujettie

Conformément aux engagements pris dans le cadre du programme européen en matière de sécurité, la Commission propose de modifier l'article 32 de la 4^e directive LBC, afin de faciliter la coopération avec les CRF, en alignant les règles régissant leur accès aux informations sur les normes internationales les plus récentes.

Les CRF contribuent dans une large mesure à repérer les opérations financières de réseaux terroristes par-delà les frontières et à déceler leurs bailleurs de fonds. Les normes internationales les plus récentes soulignent l'importance d'étendre la portée des informations accessibles aux CRF ainsi que l'accès à ces informations. Ces informations sont pour l'heure limitées, dans certains États membres, par la condition imposée de l'existence d'une déclaration préalable de transaction suspecte faite par une entité assujettie. Les CRF devraient être en mesure d'obtenir des informations supplémentaires auprès des entités assujetties et devraient avoir accès en temps utile aux informations financières et administratives ainsi qu'en matière répressive dont elles ont besoin pour remplir correctement leurs missions, même sans qu'une déclaration de transaction suspecte n'ait été établie.

La clarification du mandat des CRF en vue de leur permettre de demander des informations supplémentaires auprès de n'importe quelle entité assujettie et d'avoir un accès direct aux informations détenues par les entités assujetties garantira l'alignement de la législation de tous les États membres sur les normes internationales. Les CRF seront ainsi davantage en mesure de collecter les informations nécessaires pour évaluer plus efficacement les déclarations de transaction suspecte et d'accélérer la détection des activités de financement du terrorisme et de blanchiment des capitaux. La mission consistant à définir plus avant les conditions dans lesquelles ces demandes d'informations peuvent être effectuées est laissée à l'appréciation des États membres. Ces derniers conservent aussi le droit d'énoncer de manière adéquate des règles efficaces et proportionnelles concernant le traitement des informations reçues. Chaque CRF doit respecter les règles régissant la sécurité et la confidentialité de telles informations, y compris les procédures pour le traitement, le stockage, la diffusion et la protection de ces informations, ainsi que pour l'accès à celles-ci.

D. Permettre aux CRF et aux autorités compétentes d'identifier les titulaires de comptes bancaires et de comptes de paiement

Conformément au considérant 57 de la 4^e directive LBC, les États membres sont encouragés à mettre en place des systèmes de registres bancaires ou des systèmes électroniques d'extraction de données qui permettraient aux CRF d'avoir accès aux informations sur les comptes bancaires. Actuellement, de tels mécanismes sont mis en place ou l'ont été récemment dans un certain nombre d'États membres. Il n'existe toutefois au niveau de l'UE aucune obligation de le faire.

Comme tous les États membres ne disposent pas de mécanismes permettant à leurs CRF d'avoir accès, en temps utile, aux informations relatives à l'identité des titulaires de comptes bancaires et de comptes de paiement, certaines CRF voient leurs efforts entravés en matière de détection, au niveau national, des flux financiers délictueux et destinés au financement du terrorisme. En outre, les CRF concernées ne sont pas en mesure d'échanger ce genre d'informations avec leurs homologues de l'UE et de pays tiers, ce qui complique l'action préventive transfrontière.

La Commission propose d'inviter les États membres à mettre en place des mécanismes centralisés automatisés permettant d'identifier rapidement les titulaires de comptes bancaires et de comptes de paiement. Cela permettra aux États membres de choisir entre la création i) d'un registre central contenant les données nécessaires pour permettre l'identification des titulaires de comptes bancaires et de comptes de paiement et donnant à leurs propres CRF et autorités compétentes en matière de LBC/FT un accès total et rapide aux informations contenues dans le registre et ii) d'autres mécanismes centralisés, tels que des systèmes centraux d'extraction de données, qui permettent d'atteindre le même objectif.

Pour remplir leurs obligations au titre de la présente directive, les CRF et les autres autorités compétentes en matière de LBC/FT doivent disposer de moyens efficaces pour identifier tous les comptes bancaires et comptes de paiement appartenant à une même personne au moyen d'une

recherche centralisée automatisée. Cela donnera lieu à une détection plus rapide, au niveau tant national qu'international, des opérations suspectes liées au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme et améliorera l'action préventive.

Les États membres disposeraient alors d'une liberté suffisante pour choisir les meilleurs moyens d'atteindre l'objectif énoncé dans la proposition. S'ils choisissent un mécanisme central, les États membres l'alimenteront avec un ensemble harmonisé d'informations minimums et, le cas échéant, avec d'autres informations qu'ils jugent nécessaires et proportionnées aux fins de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Ils demanderont en outre aux établissements financiers concernés (ou à d'autres entités) d'introduire ou de transférer ces informations dans le mécanisme et de définir les conditions techniques et juridiques inhérentes à l'accès aux informations par les CRF et les autorités compétentes en matière de LBC/FT.

Dans le même temps, afin de respecter la vie privée et de protéger les données à caractère personnel, ces registres devraient contenir les données minimums nécessaires à la réalisation des enquêtes en matière de LBC/FT, tandis que les personnes concernées devraient être informées de ce que leurs données sont enregistrées et accessibles aux CRF et devraient disposer d'un point de contact pour exercer leurs droits d'accès et de rectification. Au niveau national, des périodes maximales de conservation (dont la durée est adéquatement motivée) devraient être applicables pour l'enregistrement des données à caractère personnel dans les registres, et des dispositions devraient être prises en vue de leur destruction lorsqu'elles ne sont plus nécessaires pour atteindre l'objectif déclaré. L'accès à ces registres et bases de données devrait être limité, selon le principe du besoin d'en connaître.

E. Harmoniser l'approche de l'UE à l'égard des pays tiers à haut risque

L'article 18 de la directive dispose que les entités assujetties doivent appliquer des mesures de vigilance renforcée à l'égard de la clientèle lorsqu'elles traitent avec des personnes physiques ou des entités juridiques établies dans des pays tiers à haut risque. L'article 9 de la 4^e directive LBC habilite la Commission à recenser, au moyen d'un acte délégué, les pays tiers à haut risque dont les régimes de LBC/FT sont déficients et qui présentent dès lors un risque important en matière de financement du terrorisme. Cet acte délégué doit être adopté – et soumis pour examen au Parlement européen et au Conseil – en juillet 2016.

Les États membres ne sont toutefois pas tenus pour l'heure d'inclure, dans leurs régimes nationaux, une liste spécifique des mesures de vigilance renforcée à l'égard de la clientèle, d'où l'hétérogénéité des régimes de mise en œuvre des mesures de vigilance renforcée à l'égard de la clientèle prises envers les pays présentant des carences.

L'harmonisation de ces mesures permettra de prévenir ou, tout du moins, de réduire le risque de chasse à la législation nationale la moins stricte à l'égard des pays tiers à haut risque. Les lacunes réglementaires susceptibles d'être exploitées pour mener des activités de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme seront ainsi comblées.

Les mesures de vigilance renforcée à l'égard de la clientèle qui sont proposées sont parfaitement conformes à celles dont le groupe d'action financière internationale (le «GAFI») a dressé la liste. Elles seront considérées comme un ensemble minimum d'exigences devant être appliquées par l'ensemble des États membres. La mise en œuvre de cette panoplie complète de mesures de vigilance renforcée à l'égard de la clientèle garantira un suivi plus exhaustif des transactions, en ce qu'elle englobera des contrôles du client, de l'objet et de la nature de la relation d'affaires, de l'origine des fonds et un suivi

des transactions. En outre, l'approbation systématique de l'encadrement supérieur garantira que le traitement de la transaction financière sera passé au crible.

Dans le même ordre d'idées, la liste des contre-mesures formulées par le GAFI devrait être adéquatement prise en compte dans la législation de l'Union, et la proposition établit une liste non exhaustive des mesures d'atténuation que les États membres pourraient décider d'appliquer.

F. Améliorer l'accès aux informations relatives aux bénéficiaires effectifs

Dans ses articles 30 et 31, la 4^e directive LBC fixe les règles relatives à la collecte et à la conservation d'informations sur le(s) bénéficiaire(s) effectif(s) final/finaux de sociétés, de fiducies/trusts et d'autres types de constructions juridiques, ainsi qu'à l'accès à ces informations. À l'heure actuelle, ces entités sont tenues de conserver des informations exactes sur leurs bénéficiaires effectifs.

La 4^e directive LBC définit une approche structurée à l'égard des entités juridiques, établissant une différence entre les sociétés, les fiducies/trusts et les constructions juridiques similaires. La proposition conserve cette structure.

- Sociétés et autres entités juridiques

Conformément à l'article 30 de la 4^e directive LBC, toute personne ou organisation démontrant un intérêt légitime peut avoir accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs. Dans la pratique, des structures de propriété complexes ont servi à obscurcir les liens avec des activités criminelles, des obligations fiscales, la participation de personnes politiquement exposées et de personnes ou de juridictions sanctionnées. Dans le même temps, la diversité des approches en matière de transparence à l'égard des bénéficiaires effectifs finaux est également source de difficultés et de confusion pour les sociétés, qui doivent consacrer d'importantes ressources à leurs propres systèmes et contrôles, tandis que les investisseurs, les actionnaires et les autres parties prenantes doivent s'appuyer sur les informations publiées et instantanément accessibles, relatives au contrôle et à la propriété des sociétés cotées.

La connaissance de la nature des bénéficiaires effectifs des sociétés est un élément capital pour l'atténuation des risques liés à la criminalité financière et pour les stratégies de prévention qui visent les entreprises réglementées. Dans le cadre de l'UE, qui plus est, cet aspect est au cœur du trait d'union entre le régime préventif de la 4^e directive LBC et le droit des sociétés, à savoir la directive 2009/101/CE, l'acte juridique de l'Union qui fixe les règles en matière de publicité des actes des sociétés. La proposition aborde cette question par une modification de cette directive, prévoyant qu'il soit demandé aux États membres de veiller au respect de l'obligation de communication (accès public) d'un ensemble restreint d'informations sur les sociétés et entités juridiques des bénéficiaires effectifs qui poursuivent un but lucratif, comme énoncé à l'article 54 du TFUE. Une bonne infrastructure en matière de gouvernance d'entreprise devrait combiner transparence, obligation de rendre compte et intégrité, et cela passe par une connaissance des bénéficiaires effectifs.

L'obligation de donner au public l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs est tout à fait fondée, car elle offrira des garanties supplémentaires aux tierces parties désireuses d'établir des relations commerciales avec ces sociétés. La protection des investisseurs minoritaires et des parties prenantes, telles que les tierces parties désireuses d'établir des relations commerciales avec l'entité ou la structure concernée, passe par un accès à des informations fiables sur les propriétaires, y compris sur l'identité des propriétaires exerçant un contrôle, ainsi que sur les structures de contrôle des sociétés et des fiducies/trusts.

L'accès public permet également un passage au crible plus systématique des informations par la société civile, notamment par la presse ou les organisations de la société civile, et contribue à préserver la confiance dans l'intégrité des transactions commerciales et du système financier. Il peut contribuer à lutter contre le recours abusif à des entités et à des constructions juridiques en facilitant les enquêtes, d'une part, et en s'appuyant sur des considérations de réputation, d'autre part, dans la mesure où quiconque souhaitant conclure des transactions avec ces entités connaîtrait l'identité du/des bénéficiaires effectif(s). Il facilite également la mise à disposition efficace et en temps utile d'informations pour les établissements financiers et les autorités, y compris les autorités de pays tiers, qui participent à la lutte contre ces infractions.

- Fiducies/trusts et autres entités juridiques

La 4^e directive LBC donne aux autorités compétentes et aux CRF l'accès, en temps utile, aux informations sur les bénéficiaires effectifs des fiducies/trusts et autres constructions juridiques. Les entités assujetties peuvent avoir accès aux informations dans le cadre de la vigilance à l'égard de la clientèle. Les informations sur les bénéficiaires effectifs portent sur un large éventail de constructions juridiques: les fiducies explicites propres à la common law, mais aussi des entités similaires, telles que la *Treuhand* ou le *fideicomiso*, et toutes les constructions juridiques assimilées, telles que les fondations. En outre, les règles actuelles exigent que, lorsque la fiducie/le trust génère des conséquences fiscales, un État membre mette en place un registre contenant des informations sur les bénéficiaires effectifs.

Nombre de ces fiducies/trusts et constructions juridiques similaires participent à des activités commerciales ou de type commercial à but lucratif, à l'instar des sociétés ordinaires. C'est pourquoi les mêmes arguments en faveur de l'accès public aux informations sur les bénéficiaires effectifs s'appliquent également à ce type particulier de fiducie/trust. Le régime mis en place au niveau de l'Union en matière d'accès aux informations doit être cohérent et permettre l'accès public aux informations sur les bénéficiaires de cette catégorie d'entités juridiques.

Parallèlement, des fiducies/trusts et constructions juridiques similaires peuvent aussi être constitués à d'autres fins: la préservation d'actifs familiaux et la fixation des conditions d'utilisation de ceux-ci, des objectifs caritatifs ou d'autres objectifs profitant à la collectivité. Les fiducies/trusts et les constructions juridiques similaires qui ne sont pas considérés comme étant de type commercial bénéficient d'un régime différent en matière de vie privée. Les données essentielles sur les bénéficiaires effectifs de telles entités ne doivent être communiquées qu'à des personnes ou à des organisations justifiant d'un intérêt légitime. Les critères pour faire la preuve d'un intérêt légitime sont également clairement précisés, au moyen d'un considérant.

L'approche proposée tient compte des particularités des fiducies/trusts et des constructions juridiques similaires. Ainsi, indépendamment de leur qualification en droit national, une distinction est établie entre, d'une part, les fiducies/trusts qui comprennent tout bien détenu par une personne, ou au nom d'une personne, dont l'activité consiste à gérer des fiducies/trusts ou inclut une telle gestion, et qui agit en tant que fiduciaire (trustee) d'une fiducie/d'un trust dans le cadre de cette activité en vue de réaliser des bénéfices, et, d'autre part, toute autre fiducie/tout autre trust.

Éléments supplémentaires

i) Structures de sociétés enregistrées

En vertu de l'article 3, paragraphe 6, point a), de la 4^e directive LBC, un des critères permettant d'identifier le bénéficiaire effectif dans le cas des sociétés est le seuil de participation, fixé à 25 % des actions plus une ou à une participation au capital de plus de 25 %. La Commission propose de ramener ce seuil, prévu par la 4^e directive LBC, à 10 % pour certaines catégories d'entités particulières présentant un risque spécifique d'être utilisées à des fins de blanchiment de capitaux et de fraude fiscale.

Pour les entités intermédiaires n'exerçant pas d'activité économique et ayant pour unique objet d'éloigner des actifs les propriétaires effectifs, le seuil de 25 % est relativement facile à contourner. La fixation d'un seuil moins élevé lorsqu'il existe un risque spécifique permettra de limiter les catégories d'entités à l'égard desquelles les entités assujetties doivent collecter des informations supplémentaires à celles pour lesquelles le risque d'utilisation à des fins illicites est élevé. La détection du ou des bénéficiaires effectifs, et en particulier des entités qui se positionnent en tant que structures intermédiaires, qui ne génèrent pas elles-mêmes de revenus, mais qui acheminent principalement des revenus provenant d'autres sources (entités définies comme étant des *entités non financières passives* en vertu de la directive 2011/16/UE), s'en trouvera améliorée.

ii) Clients existants

En vertu de l'article 14, paragraphe 5, de la 4^e directive LBC, le constituant d'une fiducie/d'un trust est identifié dès lors que des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle sont appliquées. La Commission propose d'exiger un contrôle systématique des propriétaires effectifs de clients existants tels que les fiducies/trusts, les constructions juridiques similaires et les entités juridiques comme les fondations.

La source potentielle des fonds/actifs, où réside généralement le risque de blanchiment de capitaux, ne peut être évaluée de façon fiable tant qu'il n'a pas été procédé à un tel contrôle systématique. L'absence de contrôle systématique ne permet pas, dans certains cas, de déceler et d'évaluer les risques en temps utile. Lorsque le principe de vigilance à l'égard de la clientèle est appliqué aux clients existants ciblés, l'évaluation du risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en temps voulu, de même que la réponse apportée à ce risque, peuvent être entravées par le manque d'informations actualisées sur les clients. Il devient alors possible de masquer des fonds illicites.

Outre la 4^e directive LBC, d'autres règles du droit de l'Union sont pertinentes à cet égard et doivent être prises en considération. La portée des informations sur les bénéficiaires effectifs conformément à la 4^e directive LBC a une incidence directe sur la présentation de rapports conformément à la directive 2011/16/UE. Celle-ci exige des établissements financiers qu'ils obtiennent une autocertification en ce qui concerne les bénéficiaires effectifs d'*entités non financières passives* qui détiennent des comptes préexistants présentant un solde supérieur à 1 million d'USD, conformément à la norme commune de déclaration mise au point dans le cadre de l'[Organisation de coopération et de développement économiques](#) (OCDE). L'obligation qu'a l'établissement financier de prendre contact avec l'entité non financière passive permet de réaliser des synergies, ces contacts étant mis à profit pour actualiser les informations relatives aux bénéficiaires effectifs conformément aux connaissances du moment.

iii) Lieu du suivi et de l'enregistrement des trusts

En vertu de l'article 31 de la 4^e directive LBC, les États membres exigent que les fiducies/trusts «régis par leur droit» obtiennent et conservent des informations adéquates, exactes et actuelles, en particulier en ce qui concerne le fiduciaire/trustee. En vertu de ce même article, les États membres sont tenus de mettre en place, au niveau national, des registres centralisés des bénéficiaires effectifs des fiducies/trusts qui «génèrent des conséquences fiscales».

La Commission propose de préciser que l'État membre concerné par ces obligations est celui où une fiducie/un trust est administré(e).

Les critères actuels relatifs au «droit applicable» et à la «génération de conséquences fiscales» ne sont pas compris de manière uniforme et devraient être clarifiés. On pourrait en particulier considérer, sur la base du libellé actuel de l'article 31, que tant qu'un État membre ne reconnaît pas les fiducies/trusts en application de son droit national, il n'est pas soumis à une obligation de suivi et d'enregistrement des fiducies/trusts gérés sur son territoire. Cela risque de déboucher sur des lacunes en termes d'enregistrement et est contraire à la finalité des exigences de transparence de la directive. En outre, la limitation de l'obligation d'enregistrement aux seul(e)s fiducies/trusts qui génèrent des conséquences fiscales n'est pas totalement cohérente avec l'obligation plus large, prévue par la directive, de recenser tous les types de fiducies/trusts avant de nouer une relation d'affaire.

La disposition de la directive en vigueur est également incohérente en ce que l'actuelle obligation d'enregistrement ne s'applique pas aux fiducies/trusts qui, en raison de l'absence d'harmonisation des systèmes fiscaux, n'entrent pas dans le champ d'application des dispositions fiscales des États membres (par exemple parce qu'ils ne possèdent pas de résidence fiscale). Ces fiducies/trusts non seulement ne paient pas d'impôts, mais ne sont enregistrés nulle part.

La proposition de la Commission est cohérente avec les lignes directrices du GAFI sur la transparence et les propriétaires effectifs.

iv) Interconnexion des registres nationaux

La 4^e directive LBC souligne la nécessité d'assurer une interconnexion sûre et efficace des registres nationaux des bénéficiaires effectifs. La Commission est chargée d'élaborer pour juin 2019 un rapport évaluant les conditions et spécifications techniques d'une telle interconnexion et la procédure à appliquer en vue de sa mise en œuvre.

Il est de la plus haute importance de cibler de toute urgence les risques susceptibles de résulter d'un recours abusif à des entités et à des constructions juridiques à l'échelle transfrontière. La Commission propose à cet égard d'établir une interconnexion directe de ces registres.

L'interconnexion permettra aux autorités compétentes, aux CRF et aux entités assujetties d'identifier les bénéficiaires effectifs plus simplement et efficacement et renforcera les exigences de transparence à l'égard des entreprises et des fiducies/trusts. Elle permettra aussi au grand public d'avoir accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs dans l'ensemble de l'UE.

En somme, la nouvelle approche en matière de transparence des entreprises et d'accès aux informations relatives aux bénéficiaires effectifs couvre l'ensemble des aspects actuels du mécanisme d'information sur les bénéficiaires effectifs, à savoir l'entité ou les entités enregistrées (entités pour lesquelles des informations sont enregistrées), l'endroit où l'enregistrement est effectué (soit l'État membre responsable de l'enregistrement d'une entité donnée), les personnes ayant accès aux informations (accès plus clair aux informations relatives aux bénéficiaires effectifs) et les modalités de l'interconnexion des registres nationaux.

G. Clarifier un certain nombre de dispositions existantes

i) Notion d'autorités compétentes

Même si elle apparaît tout au long de la directive, l'expression «autorités compétentes» n'est pas toujours claire. Cela a donné lieu à des interprétations divergentes dans l'ensemble de l'Union. La proposition inclut un considérant visant à clarifier cet aspect.

ii) Exclusion des cartes à circuit fermé

Les cartes à circuit fermé sont des cartes prépayées qui peuvent être utilisées pour acquérir des biens ou des services uniquement dans les locaux de l'émetteur ou au sein d'un réseau limité de prestataires de services liés un émetteur professionnel par un contrat commercial direct, ou qui ne peuvent être utilisées que pour acquérir un éventail très limité de biens ou de services. Compte tenu du risque très limité de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme inhérent à ce type de cartes, celles-ci n'entrent pas dans le champ d'application de la définition de la monnaie électronique aux fins de la 4^e directive LBC, ce qui est cohérent avec l'approche adoptée dans la directive 2009/110/CE²².

iii) Pleine cohérence avec les dispositions relatives à l'identification électronique

L'un des objectifs de la 4^e directive LBC est d'identifier et de vérifier correctement les parties (qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales) à une opération et/ou à un paiement. L'identification électronique et les services fiduciaires (régis par le règlement eIDAS) sont donc pertinents pour ce qui est de l'ouverture de comptes bancaires ou de l'accès à des fonds et/ou le traçage de transactions électroniques. Actuellement, le cadre eIDAS constitue l'une des pierres angulaires du marché unique numérique. Ce cadre couvre tous les aspects de l'identification et de l'authentification électroniques.

Il convient d'actualiser la 4^e directive LBC afin de tenir compte du nouveau cadre juridique régissant la reconnaissance mutuelle des systèmes et des moyens d'identification électronique notifiés, avec une référence claire aux moyens techniques exposés dans le règlement eIDAS et la suppression de toutes les incompatibilités éventuelles.

En tant que telles, des références aux moyens d'identification électroniques mentionnés par le règlement eIDAS doivent figurer à l'article 13, paragraphe 1, à l'article 27, paragraphe 2, à l'article 40, paragraphe 1, points a) et b), ainsi qu'à l'annexe III de la 4^e directive LBC. Les copies des documents originaux et des déclarations, attestations ou identifiants électroniques doivent être reconnues comme preuves d'identité valides conformément à la 4^e directive LBC.

²² Directive 2009/110/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 concernant l'accès à l'activité des établissements de monnaie électronique et son exercice ainsi que la surveillance prudentielle de ces établissements, modifiant les directives 2005/60/CE et 2006/48/CE et abrogeant la directive 2000/46/CE (JO L 267 du 10.10.2009, p. 7).

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et la directive 2009/101/CE

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,
vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment ses articles 50 et 114,
vu la proposition de la Commission européenne,
après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,
vu l'avis de la Banque centrale européenne²³,
vu l'avis du Comité économique et social européen²⁴,
statuant conformément à la procédure législative ordinaire,
considérant ce qui suit:

- (1) La directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil²⁵ constitue le principal instrument juridique en matière de prévention de l'utilisation du système financier de l'Union aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Cette directive, qui doit être transposée au plus tard le 26 juin 2017, définit un cadre global de lutte contre la collecte de biens ou d'argent à des fins terroristes, en imposant aux États membres d'identifier, de comprendre et d'atténuer les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.
- (2) Les attentats terroristes perpétrés récemment ont mis en lumière l'émergence de nouvelles tendances, notamment dans la manière dont les groupes terroristes financent et mènent leurs opérations. Certains services s'appuyant sur les technologies modernes connaissent une popularité croissante en tant que systèmes financiers de substitution et n'entrent pas dans le champ d'application de la législation de l'Union ou bénéficient de dérogations qui ne se justifient plus. Afin de suivre le rythme des mutations en cours, des mesures supplémentaires devraient être prises pour améliorer le cadre de prévention existant.
- (3) S'il y a lieu de poursuivre les objectifs de la directive (UE) 2015/849, il convient de veiller à ce que toute modification y apportée soit compatible avec l'action menée actuellement par l'Union dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et du

²³ JO C [...], [...], p. [...].

²⁴ JO C [...], [...], p. [...].

²⁵ 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).

financement du terrorisme. Le programme européen en matière de sécurité²⁶ a indiqué qu'il était nécessaire de prendre des mesures pour s'attaquer au financement du terrorisme de manière plus efficace et plus globale, soulignant le fait que l'infiltration des marchés financiers permettait ce financement. Dans ses conclusions des 17 et 18 décembre 2015, le Conseil européen a également insisté sur la nécessité de prendre rapidement de nouvelles mesures contre le financement du terrorisme dans tous les domaines.

- (4) La Commission a adopté un plan d'action destiné à intensifier davantage la lutte contre le financement du terrorisme²⁷, soulignant la nécessité de s'adapter aux nouvelles menaces et de modifier la directive (UE) 2015/849 à cet effet.
- (5) Les mesures prises par l'Union doivent également refléter précisément les éléments nouveaux et les engagements pris au niveau international. La résolution 2199 (2015) du Conseil de sécurité des Nations unies exhorte les États à empêcher les groupes terroristes d'accéder aux institutions financières internationales.
- (6) Les fournisseurs de services de change entre monnaies virtuelles et monnaies «à cours forcé» (c'est-à-dire les monnaies déclarées comme ayant cours légal) ainsi que les fournisseurs de portefeuilles de stockage de monnaies virtuelles ne sont pas tenus d'identifier les activités suspectes. Les groupes terroristes ont ainsi la possibilité de transférer de l'argent dans le système financier de l'Union ou à l'intérieur des réseaux de monnaies virtuelles en dissimulant les transferts ou en bénéficiant d'un certain degré d'anonymat sur ces plates-formes. Il est dès lors indispensable d'étendre le champ d'application de la directive (UE) 2015/849 afin d'y inclure les plates-formes de change de monnaies virtuelles et les fournisseurs de portefeuilles de stockage. Les autorités compétentes devraient pouvoir surveiller l'utilisation des monnaies virtuelles. Cela permettrait une approche équilibrée et proportionnelle, préservant les progrès techniques et le haut degré de transparence atteints dans le domaine de la finance de substitution et de l'entrepreneuriat social.
- (7) La crédibilité des monnaies virtuelles n'augmentera pas si celles-ci sont utilisées à des fins criminelles. Dans ce contexte, l'anonymat deviendra moins un avantage qu'un obstacle à l'expansion des monnaies virtuelles et de leurs bénéfiques potentiels. L'inclusion des plates-formes de change de monnaies virtuelles et des fournisseurs de portefeuilles de stockage ne résoudra pas complètement le problème de l'anonymat lié aux transactions en monnaies virtuelles, dans la mesure où une grande partie de l'environnement des monnaies virtuelles restera anonyme puisque les utilisateurs peuvent également effectuer des transactions sans passer par des plates-formes de change ou des fournisseurs de portefeuilles de stockage. Pour lutter contre les risques liés à l'anonymat, les cellules de renseignement financier (CRF) nationales devraient être en mesure d'associer les adresses correspondant aux monnaies virtuelles à l'identité du propriétaire de ces monnaies. En outre, il conviendrait d'examiner plus en détail la possibilité de permettre aux utilisateurs de se déclarer eux-mêmes aux autorités désignées sur une base volontaire.
- (8) Les monnaies locales (également connues sous le nom de monnaies complémentaires) utilisées dans des réseaux très limités tels qu'une ville ou une région et par un nombre restreint d'utilisateurs ne devraient pas être considérées comme des monnaies virtuelles.

²⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Le programme européen en matière de sécurité», COM(2015) 185 final.

²⁷ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative à un plan d'action destiné à renforcer la lutte contre le financement du terrorisme, COM(2016) 50 final.

- (9) Lorsqu'ils traitent avec des personnes physiques ou des entités juridiques établies dans des pays tiers à haut risque, les États membres doivent exiger des entités assujetties qu'elles appliquent des mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle afin de gérer et d'atténuer les risques. Chaque État membre détermine dès lors au niveau national le type de mesure de vigilance renforcée à prendre à l'égard des pays tiers à haut risque. Ces approches différentes entre les États membres induisent des points faibles en matière de gestion des relations d'affaires impliquant des pays tiers à haut risque recensés par la Commission. Ces lacunes peuvent être exploitées par les terroristes pour introduire des capitaux dans le système financier de l'Union ou les en sortir. Il est important de renforcer l'efficacité de la liste des pays tiers à haut risque établie par la Commission en harmonisant le traitement réservé à ces pays au niveau de l'Union. Cette approche harmonisée devrait se concentrer en priorité sur des mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle. Les États membres et les entités assujetties devraient néanmoins être autorisés à appliquer des mesures d'atténuation complémentaires outre les mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle, conformément aux obligations internationales. Les organisations internationales et les instances normatives compétentes en matière de prévention du blanchiment de capitaux et de lutte contre le financement du terrorisme peuvent demander que des contre-mesures appropriées soient appliquées pour protéger le système financier international contre les risques continus et substantiels de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme de la part de certains pays. Les États membres devraient adopter et appliquer des mesures d'atténuation complémentaires à l'égard des pays tiers à haut risque recensés par la Commission, en tenant compte des appels en faveur de contre-mesures telles que celles formulées par le Groupe d'action financière (GAFI).
- (10) Compte tenu du caractère évolutif des menaces et des vulnérabilités en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT), l'Union devrait adopter une approche intégrée en ce qui concerne la conformité des régimes nationaux LBC/FT avec les exigences au niveau de l'Union, en s'appuyant sur une évaluation de l'efficacité de ces régimes nationaux. Pour contrôler la transposition correcte des exigences de l'Union dans les régimes nationaux, leur mise en œuvre effective et la possibilité qu'elles offrent de mettre en place un dispositif de prévention solide dans le domaine, la Commission devrait fonder son évaluation sur les régimes nationaux de gestion des risques, sans préjudice des évaluations menées par les organisations internationales et les instances normatives compétentes en matière de prévention du blanchiment de capitaux et de lutte contre le financement du terrorisme, telles que le GAFI ou le comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux (MONEYVAL).
- (11) Les cartes prépayées à usage général ont des utilisations légitimes et sont un instrument qui contribue à l'inclusion financière. Les cartes prépayées anonymes sont toutefois faciles à utiliser pour le financement des attaques terroristes et de leur logistique. Il est donc essentiel d'empêcher que les terroristes aient recours à ce mode de financement de leurs opérations, en réduisant encore les limites et les plafonds en dessous desquels les entités assujetties sont autorisées à ne pas appliquer certaines mesures de vigilance à l'égard de la clientèle prévues par la directive (UE) 2015/849. Ainsi, tout en tenant dûment compte de l'utilité des instruments prépayés à usage général pour les consommateurs et en n'empêchant pas leur utilisation pour favoriser l'inclusion sociale et financière, il est indispensable d'abaisser les seuils actuellement applicables aux cartes prépayées anonymes à usage général et de supprimer l'exemption de vigilance à l'égard de la clientèle pour leur utilisation en ligne.
- (12) Si les cartes prépayées anonymes émises dans l'Union sont utilisées pour l'essentiel sur le territoire de l'Union uniquement, ce n'est pas toujours le cas des cartes émises dans

un pays tiers. Il est donc important de veiller à ce que les cartes prépayées anonymes émises en dehors de l'Union ne puissent être utilisées dans l'Union que lorsqu'elles peuvent être considérées comme satisfaisant à des exigences équivalentes à celles prévues par la législation de l'Union. La règle doit être mise en œuvre dans le plein respect des obligations de l'Union en matière de commerce international, notamment des dispositions de l'accord général sur le commerce des services.

- (13) Les CRF contribuent dans une large mesure à repérer les opérations financières de réseaux terroristes, notamment par-delà les frontières, et à débusquer leurs bailleurs de fonds. En raison de l'absence de normes internationales contraignantes, il subsiste d'importantes différences entre les CRF en termes de fonctions, de compétences et de pouvoirs. Ces différences ne devraient toutefois pas nuire à leur activité, notamment à leur capacité de mettre au point des analyses préventives pour aider l'ensemble des autorités chargées du renseignement, des enquêtes et des activités judiciaires, et de renforcer la coopération internationale. Les CRF devraient avoir accès aux informations et être en mesure de les échanger sans entraves, notamment par une coopération appropriée avec les autorités répressives. Dans tous les cas de soupçon de criminalité et, en particulier, dans les affaires de financement du terrorisme, les informations devraient circuler directement et rapidement sans retard injustifié. Il est donc essentiel d'améliorer encore l'efficacité et l'efficience des CRF, en précisant clairement leurs compétences et la coopération entre elles.
- (14) Les CRF devraient pouvoir obtenir de toute entité assujettie l'ensemble des informations nécessaires se rapportant à leurs fonctions. Le libre accès aux informations est essentiel pour que les flux de capitaux puissent faire l'objet d'un traçage adéquat et que les réseaux et flux illicites puissent être détectés à un stade précoce. Lorsque des CRF doivent obtenir des informations complémentaires auprès des entités assujetties sur la base d'un soupçon de blanchiment de capitaux, ce soupçon peut être déclenché par une déclaration de transaction suspecte établie au préalable et communiquée à la CRF, mais également par d'autres biais tels qu'une analyse réalisée par la CRF elle-même, des renseignements communiqués par les autorités compétentes ou des informations détenues par une autre CRF. Les CRF devraient donc pouvoir obtenir des informations auprès de toute entité assujettie, même sans déclaration établie au préalable par l'entité assujettie à titre individuel. Une CRF devrait également être en mesure d'obtenir des informations relatives à une demande émanant d'une autre CRF de l'Union et de les échanger avec elle.
- (15) Des retards dans l'accès des CRF et des autres autorités compétentes aux informations sur l'identité des titulaires de comptes bancaires et de comptes de paiement empêchent la détection des transferts de fonds liés au terrorisme. Les données nationales permettant l'identification des comptes bancaires et des comptes de paiement appartenant à une même personne sont fragmentées et ne sont donc pas accessibles en temps utile aux CRF et aux autres autorités compétentes. Il est dès lors indispensable de mettre en place des mécanismes centralisés automatisés tels qu'un registre ou un système d'extraction de données dans tous les États membres. Ils constituent des moyens efficaces d'obtenir un accès en temps utile aux informations sur l'identité des titulaires de comptes bancaires et de comptes de paiement, de leurs mandataires et de leurs bénéficiaires effectifs.
- (16) Pour ne pas porter atteinte à la vie privée et protéger les données à caractère personnel, ces registres devraient stocker les données minimales nécessaires à la réalisation des enquêtes dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux. Les personnes concernées devraient être informées que leurs données sont enregistrées et accessibles aux CRF et disposer d'un point de contact pour exercer leurs droits d'accès et de rectification. Lors de la transposition de ces dispositions, les États membres devraient

fixer des périodes maximales de conservation (s'appuyant sur une motivation suffisante quant à leur durée) pour l'enregistrement des données à caractère personnel dans les registres et prévoir leur destruction lorsque les informations ne sont plus nécessaires pour atteindre l'objectif visé. L'accès aux registres et bases de données devrait être limité, selon le principe du besoin d'en connaître.

- (17) L'identification et la vérification précises des données des personnes physiques et morales sont essentielles à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Les récents progrès techniques enregistrés dans la numérisation des transactions et des paiements permettent une identification électronique ou à distance sécurisée. Les moyens d'identification prévus par le règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil²⁸ devraient être pris en considération, en particulier les schémas d'identification électronique notifiés et les moyens offrant un niveau élevé de sécurité et pouvant servir de référence pour mesurer les méthodes d'identification mises en place au niveau national. Par conséquent, il est essentiel que les copies électroniques sécurisées des documents originaux ainsi que les déclarations, attestations ou identifiants électroniques soient reconnus comme des preuves d'identité valides.
- (18) En ce qui concerne le seuil de participation applicable au bénéficiaire effectif visé à l'article 3, paragraphe 6, point a), de la directive (UE) 2015/849, aucune distinction n'est établie entre les véritables sociétés commerciales et celles qui n'ont pas d'activité concrète et sont essentiellement utilisées comme une structure intermédiaire entre les avoirs ou les revenus et le bénéficiaire effectif final. Il est facile pour ces dernières de contourner le seuil fixé, ce qui empêche l'identification des personnes physiques qui, en dernier ressort, possèdent ou contrôlent l'entité juridique. Afin de clarifier les informations relatives aux bénéficiaires effectifs dans les structures intermédiaires constituées sous forme de société, il est nécessaire de fixer un seuil spécifique à partir duquel une indication de propriété peut être établie.
- (19) La stratégie adoptée pour le réexamen de la clientèle existante dans le cadre actuel repose sur une approche fondée sur les risques. Or, compte tenu des risques plus élevés, en termes de blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme et d'infractions sous-jacentes associées, liés à certaines structures intermédiaires, cette approche ne peut pas permettre la détection et l'évaluation des risques en temps utile. Il est dès lors important de veiller à que certaines catégories clairement définies de clients existants fassent également l'objet d'un contrôle méthodique.
- (20) Les États membres sont actuellement tenus de veiller à ce que les entités juridiques constituées sur leur territoire obtiennent et conservent des informations adéquates, exactes et actuelles sur leurs bénéficiaires effectifs. La nécessité de disposer d'informations exactes et actualisées sur le bénéficiaire effectif joue un rôle déterminant pour remonter jusqu'aux criminels, qui pourraient autrement masquer leur identité derrière une structure de société. Le système financier interconnecté à l'échelle mondiale facilite la dissimulation et le transfert de fonds dans le monde, ce dont les blanchisseurs des capitaux, ceux qui financent le terrorisme et d'autres criminels ont de plus en plus profité.
- (21) Il y a lieu de préciser le critère spécifique à utiliser pour déterminer l'État membre responsable du suivi et de l'enregistrement des informations relatives aux bénéficiaires effectifs des fiducies/trusts et des constructions juridiques similaires. Pour éviter qu'en raison de différences entre les systèmes juridiques des États membres, certaines

²⁸ Règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE (JO L 257 du 28.8.2014, p. 73).

fiducies/certains trusts échappent au suivi et à l'enregistrement dans l'Union, toutes les fiducies/tous les trusts et constructions juridiques similaires devraient être enregistrés à l'endroit où elles sont administrées. Afin de garantir le suivi et l'enregistrement efficaces des informations sur les bénéficiaires effectifs des fiducies/trusts, une coopération entre les États membres est également nécessaire.

- (22) L'accès public par la communication obligatoire de certaines informations relatives aux bénéficiaires effectifs d'entreprises offre des garanties supplémentaires aux tiers souhaitant traiter avec ces entreprises. Certains États membres ont pris des mesures ou annoncé leur intention de mettre à la disposition du public des informations contenues dans les registres des bénéficiaires effectifs. Le fait que tous les États membres ne rendent pas publiques les informations ou que des différences existent en termes d'informations rendues publiques ou d'accessibilité de ces informations peut donner lieu à des niveaux différents de protection des tiers dans l'Union. Dans un marché intérieur qui fonctionne bien, une coordination est nécessaire afin d'éviter les distorsions.
- (23) L'accès public permet également un contrôle accru des informations par la société civile, notamment la presse ou les organisations de la société civile, et contribue à préserver la confiance dans l'intégrité des transactions commerciales et du système financier. Il peut aider à lutter contre le recours abusif à des entités et à des constructions juridiques en facilitant les enquêtes et en s'appuyant sur des considérations de réputation, dans la mesure où quiconque susceptible de conclure des transactions avec ces entités connaîtrait l'identité des bénéficiaires effectifs. Il facilite également la mise à disposition efficace et en temps utile d'informations aux institutions financières et aux autorités, notamment aux autorités de pays tiers impliquées dans la lutte contre ces infractions.

La confiance des investisseurs et du grand public dans les marchés financiers dépend dans une large mesure de l'existence d'un régime précis qui assure la transparence des informations relatives aux bénéficiaires effectifs et aux structures de contrôle des entreprises. Cela est particulièrement vrai pour les systèmes de gouvernance d'entreprise qui se caractérisent par la concentration de la propriété, comme celui qui prévaut dans l'Union. D'une part, de grands investisseurs disposant d'importants droits de vote et de liquidités peuvent favoriser la croissance à long terme et les performances des entreprises. D'autre part, toutefois, les bénéficiaires effectifs détenant le contrôle avec des votes de blocage conséquents peuvent être incités à détourner les actifs et les opportunités des entreprises pour leur bénéfice personnel au détriment des investisseurs minoritaires.

- (25) Il convient donc que les États membres autorisent l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs de façon suffisamment cohérente et coordonnée, au moyen des registres centraux dans lesquels sont consignées les informations sur les bénéficiaires effectifs, en établissant une règle claire pour l'accès du public, permettant à des tiers d'identifier, dans l'ensemble de l'Union, les bénéficiaires effectifs des entreprises. Il est donc nécessaire de modifier la directive 2009/101/CE du Parlement européen et du Conseil²⁹ en vue d'harmoniser les dispositions nationales concernant la divulgation d'informations sur les bénéficiaires effectifs des entreprises, notamment pour assurer la protection des intérêts des tiers.
- (26) Un juste équilibre doit, notamment, être recherché entre l'intérêt pour le grand public de la transparence des entreprises et de la prévention du blanchiment de capitaux et les

²⁹ Directive 2009/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 tendant à coordonner, pour les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées, dans les États membres, des sociétés au sens de l'article 48, deuxième alinéa, du traité, pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers (JO L 258 du 1.10.2009, p. 11).

droits fondamentaux des personnes concernées. L'ensemble des données mises à la disposition du public devrait être limité, défini de manière claire et détaillée, et être de nature générale, de manière à réduire au minimum le préjudice susceptible d'être causé aux bénéficiaires effectifs. Dans le même temps, les informations mises à la disposition du public ne devraient pas différer sensiblement des données actuellement collectées. Afin que ces informations soient moins attentatoires au droit des bénéficiaires effectifs des entreprises et des fiducies/trusts au respect de leur vie privée, en général, et à la protection de leurs données à caractère personnel, en particulier, elles devraient porter essentiellement sur leur statut et concerner strictement le domaine d'activité économique dans lequel ils opèrent.

- (27) La divulgation d'informations sur les bénéficiaires effectifs devrait être conçue de manière à permettre aux gouvernements et aux autorités de régulation de réagir rapidement à d'autres techniques d'investissement, telles que les produits dérivés sur actions à dénouement monétaire. Par ailleurs, les actionnaires majoritaires légitimes ne devraient pas être dissuadés de jouer un rôle actif dans le contrôle de la gestion de sociétés cotées. Pour le fonctionnement des marchés financiers, qui sont de plus en plus complexes et axés sur l'international, il est essentiel que les autorités nationales de surveillance disposent de règles de droit et d'exigences permettant le partage d'informations au niveau international et les mettent effectivement en œuvre.
- (28) Les données à caractère personnel des bénéficiaires effectifs devraient être publiées afin de permettre à des tiers et à la société civile au sens large de connaître les bénéficiaires effectifs. Ce renforcement du contrôle public permettra de lutter contre le recours abusif à des entités et constructions juridiques, y compris l'évasion fiscale. Il est donc essentiel que ces informations restent accessibles au public par l'intermédiaire des registres nationaux et grâce au système d'interconnexion des registres pendant dix ans après que l'entreprise a été radiée du registre. Toutefois, les États membres devraient être en mesure de prévoir, dans leur législation, le traitement des informations sur les bénéficiaires effectifs, y compris des données à caractère personnel à d'autres fins si ce traitement répond à un objectif d'intérêt général et qu'il constitue une mesure nécessaire dans une société démocratique et proportionnée à l'objectif légitime poursuivi.
- (29) Par ailleurs, toujours dans le but d'assurer une approche proportionnée et équilibrée et de garantir les droits au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, les États membres devraient prévoir des dérogations à l'obligation de divulgation et à l'accès aux informations sur le bénéficiaire effectif dans les registres, dans des circonstances exceptionnelles, lorsque l'information exposerait le bénéficiaire effectif à des risques de fraude, d'enlèvement, de chantage, de violence ou d'intimidation.
- (30) La directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil³⁰ qui sera remplacée par le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil³¹, s'applique au traitement des données à caractère personnel dans le cadre de la présente directive.
- (31) En conséquence, les personnes physiques dont les données à caractère personnel sont conservées dans les registres nationaux en tant qu'informations relatives aux bénéficiaires effectifs devraient être informées de la publication des données les

³⁰ Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (JO L 281 du 23.11.1995, p. 31).

³¹ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO L 119 du 4.5.2016, p. 1).

concernant, préalablement à ladite publication. De plus, seules les données à caractère personnel qui sont à jour et correspondent aux véritables bénéficiaires effectifs devraient être disponibles, et les bénéficiaires devraient être informés de leurs droits en vertu de l'actuel cadre juridique de l'Union relatif à la protection des données, tel que prévu par le règlement (UE) 2016/679 et la directive (UE) 2016/680³², ainsi que des procédures applicables pour l'exercice de ces droits.

- (32) La présente directive est sans préjudice de la protection des données à caractère personnel traitées par les autorités compétentes conformément à la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil³³, qui sera remplacée par la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil³⁴.
- (33) À l'heure actuelle, les sociétés et entités juridiques similaires actives dans l'Union sont tenues d'enregistrer les informations sur leurs bénéficiaires effectifs, alors que la même obligation n'est pas appliquée à tous les fiducies/tous les trusts et autres constructions juridiques qui présentent des caractéristiques similaires, comme la *Treuhand* ou le *fideicomiso* mis en place dans l'Union. Pour garantir que les bénéficiaires effectifs de toutes les entités et constructions juridiques exerçant leurs activités dans l'Union soient correctement identifiés et contrôlés conformément à un ensemble cohérent et équivalent de conditions, les règles relatives à l'enregistrement par les fiduciaires des informations sur les bénéficiaires effectifs de fiducies/trusts devraient être compatibles avec celles qui sont en vigueur en ce qui concerne l'enregistrement d'informations sur les bénéficiaires effectifs d'entreprises.
- (34) Il est essentiel de prendre en considération les particularités des fiducies/trusts et constructions juridiques similaires, pour ce qui concerne les informations sur leurs bénéficiaires effectifs accessibles au public. Indépendamment de leur qualification en droit national, il convient d'établir une distinction entre, d'une part, les fiducies/trusts qui comprennent tout bien détenu par une personne, ou au nom d'une personne, dont l'activité consiste à gérer des fiducies/trusts ou inclut une telle gestion et qui agit en tant que fiduciaire (trustee) d'une fiducie/d'un trust dans le cadre de cette activité en vue de réaliser des bénéfices, et d'autre part, toute autre fiducie/tout autre trust. Compte tenu de la nature de la première catégorie de fiducies, les informations sur leurs bénéficiaires effectifs doivent être rendues publiques par la communication obligatoire des données. L'accès devrait être donné au même ensemble restreint de données sur les bénéficiaires effectifs que dans le cas des entreprises.
- (35) Afin de garantir le respect du principe de proportionnalité, les informations sur les bénéficiaires effectifs dans le cadre de toute fiducie/de tout trust autre que les fiducies/trusts qui comprennent tout bien détenu par une personne, ou au nom d'une personne, dont l'activité consiste à gérer des fiducies/trusts ou inclut une telle gestion et qui agit en tant que fiduciaire (trustee) d'une fiducie/d'un trust dans le cadre de cette activité en vue de réaliser des bénéfices, ne devraient être accessibles qu'aux parties

³² Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (JO L 119 du 4.5.2016, p. 89).

³³ Décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (JO L 350 du 30.12.2008, p. 60).

³⁴ Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (JO L 119 du 4.5.2016, p. 89).

justifiant d'un intérêt légitime. L'intérêt légitime en ce qui concerne le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les infractions sous-jacentes associées devrait être justifié par des moyens facilement accessibles, tels que des statuts ou la déclaration de mission d'organisations non gouvernementales, ou sur la base d'activités antérieures attestées pertinentes dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et les infractions sous-jacentes associées, ou une expérience professionnelle attestée d'enquêtes ou d'actions dans ce domaine.

- (36) En vue d'assurer une politique cohérente et efficace d'enregistrement et d'échange d'informations, les États membres devraient veiller à ce que leur autorité en charge du registre institué pour les informations sur les bénéficiaires effectifs des fiducies/trusts collabore avec ses homologues dans les autres États membres et assure l'échange d'informations relatives aux fiducies/trusts régis par le droit du premier État membre et administrés dans un autre État membre.
- (37) Il est important de veiller à ce que des règles de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme soient correctement mises en œuvre par les entités assujetties. Dans ce contexte, les États membres devraient renforcer le rôle des pouvoirs publics agissant en tant qu'autorités compétentes chargées de responsabilités dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme, notamment les CRF, les autorités chargées d'enquêtes ou de poursuites concernant le blanchiment de capitaux, les infractions sous-jacentes associées et le financement du terrorisme, et de la saisie ou du gel et de la confiscation d'avoirs d'origine criminelle, ainsi que les autorités chargées de lutter contre la corruption, les autorités fiscales, les autorités qui reçoivent les rapports sur le transport transfrontière d'argent en espèces et d'autres instruments négociables au porteur et les autorités qui ont des responsabilités de contrôle ou de suivi en vue de garantir le respect des règles par les entités assujetties.
- (38) Conformément à la déclaration politique commune du 28 septembre 2011 des États membres et de la Commission sur les documents explicatifs³⁵, les États membres se sont engagés à accompagner la notification des mesures de transposition, dans les cas où cela se justifie, d'un ou de plusieurs documents expliquant le lien entre les éléments d'une directive et les parties correspondantes des instruments nationaux de transposition. En ce qui concerne la présente directive, le législateur estime que la transmission de ces documents est justifiée.
- (39) Étant donné que l'objectif de la présente directive, à savoir protéger le système financier contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme par des mesures de prévention, de détection et d'enquête, ne peut pas être atteint de manière suffisante par les États membres, puisque l'adoption de mesures individuelles par les États membres pour protéger leurs systèmes financiers pourrait être incompatible avec le fonctionnement du marché intérieur, les règles de l'état de droit et l'ordre public de l'Union, mais peut, en raison des dimensions et des effets de l'action envisagée, l'être mieux au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré par l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.
- (40) La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en particulier le droit au respect de la vie privée et familiale (article 7 de la charte), le droit à la protection des données à caractère personnel (article 8 de la charte), la liberté d'entreprise (article 16 de la charte).

³⁵ JO C 369 du 17.12.2011, p. 14.

- (41) Considérant qu'il est urgent de mettre en œuvre les mesures adoptées en vue de renforcer le système mis en place par l'Union aux fins de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, ainsi que les engagements pris par les États membres pour procéder rapidement à la transposition de la directive (UE) 2015/849, la présente directive devait être transposée au plus tard le 1^{er} janvier 2017. Pour les mêmes raisons, les modifications de la directive (UE) 2015/849 et de la directive 2009/101/CE devraient également être transposées au plus tard le 1^{er} janvier 2017.
- (42) Le contrôleur européen de la protection des données a été consulté conformément à l'article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil³⁶ [et a rendu un avis le ...³⁷],
- (43) Il y a donc lieu de modifier les directives (UE) 2015/849 et 2009/101/CE en conséquence,

ONT ADOPTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

Modification de la directive (UE) 2015/849

La directive (UE) 2015/849 est modifiée comme suit:

À l'article 2, paragraphe 1, point 3), les points g) et h) suivants sont ajoutés:

«g) les prestataires se livrant principalement et à titre professionnel à des services de change entre monnaies virtuelles et monnaies à cours forcé;

h) les fournisseurs de portefeuilles offrant des services de stockage des identifiants nécessaires pour accéder aux monnaies virtuelles.»

(5) L'article 3 est modifié comme suit:

a) Au point 6) a) i), l'alinéa suivant est ajouté:

«Aux fins de l'article 13, paragraphe 1, point b), et de l'article 30 de la présente directive, le signe de propriété ou de contrôle mentionné au deuxième alinéa est ramené à 10 % lorsque l'entité juridique est une entité non financière passive au sens de la directive 2011/16/UE.»

b) Le point 16) est remplacé par le texte suivant:

«16) «monnaie électronique», monnaie électronique au sens de l'article 2, point 2), de la directive 2009/110/CE, à l'exclusion de la valeur monétaire mentionnée à l'article 1^{er}, paragraphes 4 et 5, de ladite directive;»

c) Le point 18) suivant est ajouté:

«18) «monnaies virtuelles», représentations numériques d'une valeur qui ne sont émises ni par une banque centrale ni par une autorité publique, qui ne sont pas nécessairement liées non plus à une monnaie à cours forcé mais qui sont acceptées

³⁶ Règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données (JO L 8 du 12.1.2001, p. 1).

³⁷ JO C ...

comme moyen de paiement par des personnes physiques ou morales et qui peuvent être transférées, stockées ou échangées par voie électronique.»

(6) L'article 12 est modifié comme suit:

a) Le paragraphe 1 est modifié comme suit:

i) Au premier alinéa, les points a) et b) sont remplacés par le texte suivant:

«a) l'instrument de paiement n'est pas rechargeable ou est assorti d'une limite maximale mensuelle de 150 EUR pour les opérations de paiement utilisable uniquement dans cet État membre;

b) le montant maximal stocké sur un support électronique n'excède pas 150 EUR;»

ii) Le deuxième alinéa est supprimé.

b) Le paragraphe 2 est remplacé par le texte suivant:

«2. Les États membres veillent à ce que la dérogation prévue au paragraphe 1 ne soit pas applicable en cas soit de paiement en ligne soit de remboursement en espèces ou de retrait d'espèces de la valeur monétaire de la monnaie électronique lorsque le montant remboursé est supérieur à 50 EUR.»

c) Le paragraphe 3 suivant est ajouté:

«3. Les États membres veillent à ce que les établissements de crédit et les établissements financiers de l'Union agissant comme acquéreurs acceptent uniquement les paiements effectués au moyen de cartes prépayées émises dans les pays tiers où de telles cartes répondent à des exigences équivalentes à celles énoncées à l'article 13, paragraphe 1, premier alinéa, points a), b) et c), ainsi qu'à l'article 14, ou peuvent être considérées comme satisfaisant aux exigences mentionnées aux paragraphes 1 et 2 du présent article.»

(7) À l'article 13, paragraphe 1, le point a) est remplacé par le texte suivant:

«a) l'identification du client et la vérification de son identité, sur la base de documents, de données ou d'informations obtenus d'une source fiable et indépendante, y compris, le cas échéant, les moyens d'identification électronique prévus par le règlement (UE) n° 910/2014*;

* Règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE (JO L 257 du 28.8.2014, p. 73).»

(8) À l'article 14, le paragraphe 5 est remplacé par le texte suivant:

«5. Les États membres exigent des entités assujetties qu'elles appliquent les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle non seulement à tous leurs nouveaux clients, mais aussi, lorsque cela est opportun, à leurs clients existants en fonction de leur appréciation des risques, ou lorsque les éléments pertinents de la situation d'un client changent, ou lorsque l'entité assujettie a le devoir, au cours de l'année civile considérée, de contacter le client afin de réexaminer toute information en rapport avec le ou les bénéficiaires effectifs, notamment en application de la directive 2011/16/UE.»

(9) À l'article 18, paragraphe 1, le premier alinéa est remplacé par le texte suivant:

«Dans les cas visés aux articles 19 à 24 ainsi que dans d'autres cas de risques plus élevés identifiés par les États membres ou les entités assujetties, les États membres exigent des entités assujetties qu'elles appliquent des mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle afin de gérer et d'atténuer ces risques de manière adéquate.»

(10) L'article 18 *bis* suivant est inséré:

«Article 18 bis

1. En ce qui concerne les transactions impliquant des pays tiers à haut risque, les États membres exigent que, dans le cadre de relations avec des personnes physiques ou des entités juridiques établies dans les pays tiers répertoriés comme étant des pays tiers à haut risque en application de l'article 9, paragraphe 2, les entités assujetties appliquent au minimum toutes les mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle mentionnées ci-après, consistant à:

obtenir des informations complémentaires sur le client;

- (a) obtenir des informations complémentaires sur la nature envisagée de la relation d'affaires;
- (b) obtenir des informations sur l'origine des fonds ou l'origine du patrimoine du client;
- (c) obtenir des informations sur les motifs des transactions envisagées ou conclues;
- (d) obtenir d'un membre d'un niveau élevé de leur hiérarchie l'autorisation de nouer ou de maintenir la relation d'affaires;
- (e) procéder à un contrôle renforcé de la relation d'affaires en augmentant le nombre et la fréquence des contrôles effectués et en déterminant les types de transaction qui nécessitent un examen plus approfondi;
- (f) exiger que le premier paiement soit effectué par l'intermédiaire d'un compte au nom du client auprès d'une banque soumise à des normes similaires de vigilance à l'égard de la clientèle.

2. Outre les mesures prévues au paragraphe 1 et dans le respect des obligations internationales de l'Union, les États membres peuvent exiger que, dans le cadre de relations avec des personnes physiques ou des entités juridiques établies dans les pays tiers répertoriés comme étant des pays tiers à haut risque en application de l'article 9, paragraphe 2, les entités assujetties appliquent une ou plusieurs mesures d'atténuation complémentaires consistant à:

- a) imposer aux établissements financiers l'obligation d'appliquer des éléments complémentaires de diligence renforcée;
- b) instaurer des mécanismes de déclaration renforcés ad hoc ou une déclaration systématique des transactions financières;
- c) limiter les relations d'affaires ou les transactions financières avec des personnes physiques ou des entités juridiques provenant du pays répertorié.

3. Outre les mesures prévues au paragraphe 1, les États membres peuvent appliquer l'une des mesures suivantes aux pays tiers répertoriés comme étant des pays tiers à haut risque en application de l'article 9, paragraphe 2, dans le respect des obligations internationales de l'Union:

a) refuser l'installation de filiales, de succursales ou de bureaux de représentation d'établissements financiers du pays concerné, ou tenir compte d'une autre manière du fait que l'établissement financier en question relève d'un pays non doté de systèmes appropriés de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme;

b) interdire aux établissements financiers d'établir des succursales ou des bureaux de représentation dans le pays concerné, ou tenir compte d'une autre manière du fait que la succursale ou le bureau de représentation en question serait établi dans un pays non doté de systèmes appropriés de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme;

c) interdire aux établissements financiers de recourir à des tiers établis dans le pays concerné pour l'exécution des éléments du processus de vigilance à l'égard de la clientèle;

d) faire obligation aux établissements financiers de réexaminer et de modifier les relations correspondantes avec les établissements financiers dans le pays concerné ou, si nécessaire, d'y mettre un terme;

e) exiger la mise en place d'un contrôle prudentiel renforcé ou d'exigences accrues en matière d'audit externe pour les filiales et les succursales d'établissements financiers établies dans le pays concerné;

f) imposer des exigences accrues en matière d'audit externe pour toutes les filiales et les succursales de groupes financiers situées dans le pays concerné.

4. Lorsqu'ils adoptent ou appliquent les mesures énoncées aux paragraphes 2 et 3, les États membres prennent en compte, au besoin, les évaluations et rapports établis en la matière par les organisations internationales et les instances normatives compétentes en matière de prévention du blanchiment de capitaux et de lutte contre le financement du terrorisme en ce qui concerne les risques présentés par des pays tiers particuliers.

5. Les États membres informent la Commission avant l'adoption ou l'application des mesures énoncées aux paragraphes 2 et 3.»

(11) À l'article 27, le paragraphe 2 est remplacé par le texte suivant:

«2. Les États membres veillent à ce que les entités assujetties auxquelles un client est adressé prennent des mesures appropriées pour que le tiers fournisse sans délai, sur demande, des copies adéquates des données d'identification et de vérification, y compris, le cas échéant, des données obtenues par l'utilisation des moyens d'identification électronique prévus par le règlement (UE) n° 910/2014, et tout autre document pertinent concernant l'identité du client ou du bénéficiaire effectif.»

(12) L'article 30 est modifié comme suit:

a) Au paragraphe 5, le point c) du premier alinéa et le deuxième alinéa sont supprimés.

b) Le paragraphe 6 est remplacé par le texte suivant:

«6. Le registre central prévu au paragraphe 3 permet aux autorités compétentes et aux CRF un accès en temps utile et sans restriction à l'ensemble des informations conservées dans le

registre central, sans aucune limitation et sans alerter l'entité concernée. Il permet également un accès en temps utile aux entités assujetties lorsqu'elles prennent des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle conformément au chapitre II.

Les autorités compétentes bénéficiant d'un accès au registre central prévu au paragraphe 3 sont les autorités publiques investies de certaines responsabilités dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme, notamment les autorités fiscales et les autorités chargées de mener des enquêtes ou des poursuites concernant le blanchiment de capitaux, les infractions sous-jacentes associées et le financement du terrorisme, ainsi que de procéder au dépistage et à la saisie ou au gel et à la confiscation des avoirs d'origine criminelle.»

c) Les paragraphes 9 et 10 sont remplacés par le texte suivant:

«9. Dans des circonstances exceptionnelles à définir en droit interne, lorsque l'accès prévu au paragraphe 5, point b), exposerait le bénéficiaire effectif à des risques de fraude, d'enlèvement, de chantage, de violence ou d'intimidation ou lorsque le bénéficiaire effectif est un mineur ou est autrement frappé d'incapacité, les États membres peuvent prévoir une dérogation concernant l'accès à l'ensemble ou à une partie des informations sur les bénéficiaires effectifs au cas par cas.

Les dérogations accordées conformément au présent paragraphe ne s'appliquent pas aux établissements de crédit, aux établissements financiers et aux entités assujetties mentionnées à l'article 2, paragraphe 1, point 3) b), lorsqu'il s'agit de fonctionnaires.

10. Les États membres veillent à ce que les registres centraux prévus au paragraphe 3 du présent article soient interconnectés par l'intermédiaire de la plate-forme centrale européenne créée par l'article 4 *bis*, paragraphe 1, de la directive 2009/101/CE. La connexion des registres centraux des États membres à la plate-forme est réalisée conformément aux spécifications techniques et aux procédures établies par les actes d'exécution adoptés par la Commission conformément à l'article 4 *quater* de la directive 2009/101/CE.

Les États membres veillent à ce que les informations mentionnées au paragraphe 1 du présent article soient disponibles par l'intermédiaire du système d'interconnexion des registres mis en place par l'article 4 *bis*, paragraphe 2, de la directive 2009/101/CE, conformément aux législations nationales des États membres mettant en œuvre le paragraphe 5 du présent article.

Les États membres coopèrent entre eux et avec la Commission pour mettre en œuvre les différents types d'accès prévus au paragraphe 5.»

(13) L'article 31 est modifié comme suit:

a) Le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:

«1. Les États membres veillent à ce que le présent article s'applique aux fiducies/trusts et à d'autres types de constructions juridiques présentant une structure ou des fonctions similaires à celles des fiducies/trusts comme, entre autres, la *Treuhand* ou le *fideicomiso*.

Chaque État membre exige que les fiduciaires/trustees de toute fiducie expresse/de tout trust exprès administré(e) dans ledit État membre obtiennent et conservent des informations adéquates, exactes et actuelles sur les bénéficiaires effectifs de la fiducie/du trust. Ces informations comprennent l'identité:

- a) du constituant;
- b) du fiduciaire/trustee;
- c) du protecteur (le cas échéant);
- d) des bénéficiaires ou de la catégorie de bénéficiaires; et
- e) de toute autre personne physique exerçant un contrôle effectif sur la fiducie/le trust.»

b) Le paragraphe 3 *bis* suivant est inséré:

«3 *bis*. Les informations mentionnées au paragraphe 1 sont conservées dans un registre central établi par l'État membre dans lequel la fiducie/le trust est administré(e).»

c) Le paragraphe 4 est remplacé par le texte suivant:

«4. Les États membres veillent à ce que les autorités compétentes et les CRF puissent accéder en temps utile et sans restriction aux informations conservées dans le registre prévu au paragraphe 3 *bis*, sans alerter les parties à la fiducie/au trust concerné. Ils veillent également à ce que les entités assujetties puissent accéder en temps utile à ces informations, conformément aux dispositions relatives aux obligations de vigilance à l'égard de la clientèle figurant au chapitre II. Les États membres communiquent à la Commission les caractéristiques de ces mécanismes.

Les autorités compétentes bénéficiant d'un accès au registre central prévu au paragraphe 3 *bis* sont les autorités publiques investies de certaines responsabilités dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme, notamment les autorités fiscales et les autorités chargées de mener des enquêtes ou des poursuites concernant le blanchiment de capitaux, les infractions sous-jacentes associées et le financement du terrorisme, ainsi que de procéder à la saisie ou au gel et à la confiscation des avoirs d'origine criminelle.»

d) Les paragraphes 4 *bis* et 4 *ter* suivants sont insérés:

«4 *bis*. Les informations conservées dans le registre prévu au paragraphe 3 *bis* du présent article concernant toute autre forme de fiducie/trust que celles mentionnées à l'article 7 *ter*, point b), de la directive (CE) 2009/101 sont accessibles à toute personne ou organisation capable de démontrer un intérêt légitime.

Les informations accessibles aux personnes et aux organisations capables de démontrer un intérêt légitime comprennent le nom, le mois et l'année de naissance, la nationalité et le pays de résidence du bénéficiaire effectif tel que défini à l'article 3, paragraphe 6, point b).

4 *ter*. Lorsqu'elles entament une nouvelle relation de clientèle avec une)fiducie/un trust ou une autre construction juridique soumis à l'obligation de faire enregistrer les informations sur les bénéficiaires effectifs en application du paragraphe 3 *bis*, les entités assujetties recueillent la preuve de l'enregistrement, le cas échéant.»

e) Le paragraphe 7 *bis* suivant est inséré:

«7 *bis*. Dans des circonstances exceptionnelles définies par le droit interne, lorsque l'accès prévu aux paragraphes 4 et 4 *bis* exposerait le bénéficiaire effectif à des risques de fraude, d'enlèvement, de chantage, de violence ou d'intimidation ou lorsque le bénéficiaire effectif est un mineur ou est autrement frappé d'incapacité, les États membres peuvent prévoir une dérogation concernant l'accès à l'ensemble ou à une partie des informations sur les bénéficiaires effectifs au cas par cas.

Les dérogations accordées conformément au premier alinéa ne s'appliquent pas aux établissements de crédit, aux établissements financiers et aux entités assujetties mentionnées à l'article 2, paragraphe 1, point 3) b), lorsqu'il s'agit de fonctionnaires.

Lorsqu'un État membre décide d'établir une dérogation en vertu du premier alinéa, il ne restreint pas l'accès des autorités compétentes et des CRF aux informations.»

f) Le paragraphe 8 est supprimé.

g) Le paragraphe 9 est remplacé par le texte suivant:

«9. Les États membres veillent à ce que les registres centraux prévus au paragraphe 3 *bis* du présent article soient interconnectés par l'intermédiaire de la plate-forme centrale européenne créée par l'article 4 *bis*, paragraphe 1, de la directive 2009/101/UE. La connexion des registres centraux des États membres à la plate-forme est réalisée conformément aux spécifications techniques et aux procédures établies par les actes d'exécution adoptés par la Commission en application de l'article 4 *quater* de la directive 2009/101/CE.

Les États membres veillent à ce que les informations mentionnées au paragraphe 1 du présent article soient disponibles par l'intermédiaire du système d'interconnexion des registres mis en place par l'article 4 *bis*, paragraphe 2, de la directive 2009/101/UE, conformément aux législations nationales des États membres mettant en œuvre les paragraphes 4 et 5 du présent article.

Les États membres veillent à ce que seules les informations mentionnées au paragraphe 1 qui sont à jour et correspondent aux véritables bénéficiaires effectifs soient mises à disposition par l'intermédiaire de leurs registres nationaux et du système d'interconnexion des registres; l'accès à ces informations doit se faire dans le respect des règles de protection des données.

Les États membres coopèrent avec la Commission pour mettre en œuvre les différents types d'accès prévus aux paragraphes 4 et 4 *bis* du présent article.»

h) Le paragraphe 10 suivant est ajouté:

«10. Aux fins du présent article, une fiducie/un trust est considéré comme administré dans chaque État membre où les fiduciaires/trustees sont établis.»

(14) L'article 32 est modifié comme suit:

a) Au paragraphe 3, premier alinéa, la quatrième phrase est remplacée par le texte suivant:

«Elle est en mesure d'obtenir des informations auprès des entités assujetties et de les utiliser.»

b) Le paragraphe 9 suivant est ajouté:

«9. Dans le contexte de ses fonctions, chaque CRF est en mesure d'obtenir, aux fins définies au paragraphe 1 du présent article, des informations auprès des entités assujetties, même en l'absence de rapport établi au préalable par l'entité en question conformément à l'article 33, paragraphe 1, point a).»

(15) L'article 32 *bis* suivant est inséré:

«Article 32 bis

1. Les États membres mettent en place des mécanismes centralisés automatisés, tels que des registres centraux ou des systèmes électroniques centraux d'extraction de données, permettant l'identification, en temps utile, de toute personne morale ou physique qui détient ou contrôle des comptes de paiement tels que définis par la directive 2007/64/CE et des comptes bancaires tenus par un établissement de crédit établi sur leur territoire. Les États membres communiquent à la Commission les caractéristiques de ces mécanismes nationaux.

2. Les États membres veillent à ce que les informations conservées dans les mécanismes centralisés visés au paragraphe 1 soient directement accessibles, au niveau national, aux CRF et aux autorités compétentes pour l'accomplissement des obligations qui leur incombent au titre de la présente directive. Les États membres veillent à ce que chaque CRF soit en mesure de fournir en temps utile à toute autre CRF des informations conservées dans les mécanismes centralisés visés au paragraphe 1, conformément à l'article 53.

3. Les informations suivantes sont accessibles et peuvent faire l'objet de recherches au moyen des mécanismes centralisés visés au paragraphe 1:

- concernant le client titulaire d'un compte et toute personne prétendant agir au nom du client: le nom, complété par les autres données d'identification requises au titre des dispositions nationales transposant l'article 13, paragraphe 1, point a), ou un numéro d'identification unique;
- concernant le bénéficiaire effectif du client titulaire d'un compte: le nom, complété par les autres données d'identification requises au titre des dispositions nationales transposant l'article 13, paragraphe 1, point b), ou un numéro d'identification unique;
- concernant la banque ou le compte de paiement: le numéro IBAN et la date d'ouverture et de clôture du compte.»

(16) À l'article 33, paragraphe 1, le point b) est remplacé par le texte suivant:

«b) en fournissant directement à la CRF, à la demande de celle-ci, toutes les informations nécessaires.»

(17) À l'article 39, le paragraphe 3 est remplacé par le texte suivant:

«3. L'interdiction énoncée au paragraphe 1 n'empêche pas la divulgation entre les établissements de crédit et les établissements financiers des États membres, à condition que ceux-ci appartiennent à un même groupe, ni entre ces entités et leurs succursales et leurs filiales détenues majoritairement établies dans des pays tiers, à condition que ces succursales et filiales détenues majoritairement respectent pleinement les politiques et procédures définies à l'échelle du groupe, y compris les procédures en matière de partage d'informations au sein du groupe, conformément à l'article 42, et que les politiques et procédures définies à l'échelle du groupe respectent les exigences prévues dans la présente directive.»

(18) À l'article 40, le paragraphe 1 est modifié comme suit:

a) les points a) et b) sont remplacés par le texte suivant:

«a) en ce qui concerne les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle, une copie des documents et informations qui sont nécessaires pour se conformer aux obligations de vigilance à l'égard de la clientèle prévues au chapitre II, y compris, le cas échéant, les données obtenues par l'utilisation des moyens d'identification électronique prévus par le règlement (UE) n° 910/2014, pendant cinq ans après la fin de la relation d'affaires avec le client ou après la date de la transaction conclue à titre occasionnel;

b) les pièces justificatives et les enregistrements de transactions consistant en des documents originaux ou des copies recevables dans le cadre de procédures judiciaires au regard du droit national applicable, y compris, le cas échéant, les données obtenues par l'utilisation des moyens d'identification électronique prévus par le règlement (UE) n° 910/2014, qui sont nécessaires pour identifier les transactions, pendant cinq ans après la fin de la relation d'affaires avec le client ou après la date de la transaction conclue à titre occasionnel.»

b) l'alinéa suivant est ajouté:

«Le deuxième alinéa est également d'application pour les données accessibles au moyen des mécanismes centralisés visés à l'article 32 *bis*».

(19) À l'article 47, le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:

«1. Les États membres veillent à ce que les fournisseurs de services de change entre monnaies virtuelles et monnaies à cours forcé, les fournisseurs de portefeuilles de stockage, les bureaux de change et d'encaissement de chèques et les prestataires de services aux sociétés ou fiducies/trusts soient agréés ou immatriculés, et que les prestataires de services de jeux d'argent et de hasard soient réglementés.»

(20) L'article 49 est remplacé par le texte suivant:

«Article 49

Les États membres veillent à ce que les instances responsables, les CRF, les autorités de surveillance et les autres autorités compétentes participant à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, notamment les autorités fiscales, disposent de mécanismes efficaces leur permettant de coopérer et de se coordonner à l'échelle nationale en ce qui concerne la définition et la mise en œuvre de politiques et d'activités visant à lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, notamment en vue de s'acquitter des obligations qui leur incombent au titre de l'article 7.»

(21) Au chapitre VI, section III, la sous-section II *bis* suivante est insérée:

«Sous-section II *bis*

Coopération entre autorités compétentes

Article 50 *bis*

Les États membres s'abstiennent d'interdire ou de soumettre à des conditions déraisonnables ou indûment restrictives l'échange d'information ou l'assistance entre autorités compétentes.

Les États membres veillent notamment à ce que les autorités compétentes ne rejettent aucune demande d'assistance pour les motifs suivants:

- a) la demande est considérée comme touchant aussi à des questions fiscales;
- b) la législation nationale impose aux entités assujetties le respect du secret ou de la confidentialité, sauf si les informations pertinentes faisant l'objet de la demande sont conservées dans des circonstances relevant de la protection de la confidentialité ou du secret professionnel;
- c) une inspection, une enquête ou une procédure est en cours dans l'État membre requis, à moins que l'assistance n'entrave l'inspection, l'enquête ou la procédure en question;
- d) l'autorité homologue requérante est de nature différente ou a un statut différent de l'autorité compétente requise.»

(22) À l'article 53, le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:

«1. Les États membres veillent à ce que les CRF échangent, spontanément ou sur demande, toutes les informations susceptibles d'être pertinentes pour le traitement ou l'analyse d'informations effectués par une CRF en lien avec le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme et la personne physique ou morale en cause, quelle que soit la nature de l'infraction sous-jacente associée et même si la nature de l'infraction sous-jacente associée n'est pas identifiée au moment où l'échange se produit.»

b) Au paragraphe 2, deuxième alinéa, la deuxième phrase est remplacée par le texte suivant: «Cette CRF obtient les informations conformément à l'article 32, paragraphe 9, et transmet les réponses rapidement.»

(23) À l'article 55, le paragraphe 2 est remplacé par le texte suivant:

«2. Les États membres veillent à ce que la CRF requise donne rapidement et dans la plus large mesure possible son accord préalable à la diffusion des informations aux autorités compétentes, quelle que soit la nature de l'infraction sous-jacente associée. La CRF requise ne refuse pas de donner son accord à cette diffusion, sauf si elle n'entre pas dans le champ d'application de ses dispositions en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, est susceptible d'entraver une enquête pénale, serait manifestement disproportionnée par rapport aux intérêts légitimes d'une personne physique ou morale ou de l'État membre de la CRF requise ou serait, pour une autre raison, contraire aux principes fondamentaux du droit national dudit État membre. À cet égard, tout refus de donner son accord est dûment expliqué.»

(24) L'article 57 est remplacé par le texte suivant:

«Article 57

Les différences existant entre les droits nationaux en ce qui concerne la définition des infractions fiscales n'entravent pas la capacité des CRF d'apporter leur aide à une autre CRF et ne restreignent pas l'échange, la diffusion et l'utilisation des informations au titre des articles 53, 54 et 55.»

(25) À l'article 65, le deuxième alinéa suivant est ajouté:

«Ce rapport est accompagné, si nécessaire, de propositions appropriées, y compris, le cas échéant, concernant les monnaies virtuelles, les attributions de compétences pour la mise en place et l'entretien d'une base de données centrale accessible aux CRF où sont enregistrées l'identité des utilisateurs et l'adresse des portefeuilles, ainsi que les formulaires d'autodéclaration à l'usage des utilisateurs de monnaies virtuelles.»

(26) À l'article 66, le premier alinéa est remplacé par le texte suivant:

«Les directives 2005/60/CE et 2006/70/CE sont abrogées avec effet au 1^{er} janvier 2017.»

(27) À l'article 67, paragraphe 1, le premier alinéa est remplacé par le texte suivant:

«Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 1^{er} janvier 2017. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions.»

(28) Au point 2) de l'annexe II, le point c) est remplacé par le texte suivant:

«c) relations d'affaires ou transactions qui n'impliquent pas la présence physique des parties et qui ne sont pas assorties de certaines garanties telles que des moyens d'identification électronique ou des services de confiance pertinents tels que prévus par le règlement (UE) n° 910/2014;»

Article 2

Modification de la directive 2009/101/CE

La directive 2009/101/CE est modifiée comme suit:

1. Au chapitre 1, l'article 1^{er} bis suivant est inséré:

Article premier bis

Champ d'application

Les mesures sur la publicité des informations relatives aux bénéficiaires effectifs s'appliquent aux dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui concernent:

a) les sociétés et autres entités juridiques visées à l'article 30 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil*, y compris les formes de sociétés visées à l'article 1^{er} de la présente directive, à l'exception de celles qui ne poursuivent pas de but lucratif;

b) les fiducies/trusts qui comprennent un bien quelconque détenu par une personne, ou au nom d'une personne, dont l'activité consiste à gérer des fiducies/trusts ou inclut une telle gestion et qui agit en tant que fiduciaire (trustee) d'une fiducie/d'un trust dans le cadre de cette activité en vue de réaliser des bénéfices, ainsi que les autres types de constructions juridiques dont la structure ou les fonctions sont similaires à celle de ces fiducies/trusts.

* 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).»

2. Au chapitre 2, l'article 7 *ter* suivant est inséré:

«Article 7 *ter*

Publicité des informations relatives aux bénéficiaires effectifs

1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour imposer aux entités visées à l'article 1^{er} *bis*, points a) et b), de la présente directive la publicité obligatoire d'informations adéquates, exactes et actuelles les concernant en tant que bénéficiaires effectifs, conformément aux articles 30 et 31 de la directive (UE) 2015/849.

Ces informations comprennent le nom, le mois et l'année de naissance, la nationalité et le pays de résidence du bénéficiaire effectif, ainsi que la nature et l'étendue des intérêts effectifs détenus.

2. La publicité des informations relatives aux bénéficiaires effectifs telle que prévue au paragraphe 1 est garantie au moyen des registres centraux prévus aux articles 30, paragraphe 3, et 31, paragraphe 3 *bis*, de la directive (UE) 2015/849.
3. Les États membres veillent à ce que les informations relatives aux bénéficiaires effectifs définies au paragraphe 1 soient aussi rendues accessibles au public au moyen du système d'interconnexion des registres prévu à l'article 4 *bis*, paragraphe 2.
4. Dans des circonstances exceptionnelles définies par le droit interne, lorsque l'accès aux informations définies au paragraphe 1 exposerait le bénéficiaire effectif à des risques de fraude, d'enlèvement, de chantage, de violence ou d'intimidation ou lorsque le bénéficiaire effectif est un mineur ou est autrement frappé d'incapacité, les États membres peuvent prévoir une dérogation à l'obligation de publicité pour l'ensemble ou une partie des informations sur les bénéficiaires effectifs au cas par cas.
5. Les données à caractère personnel de bénéficiaires effectifs visées au paragraphe 1 sont publiées pour permettre à des tiers et à la société civile dans son ensemble de connaître les bénéficiaires effectifs et contribuer ainsi, en renforçant le contrôle public, à prévenir le recours abusif à des entités et à des constructions juridiques. À cette fin, les informations sont mises à la disposition du public par l'intermédiaire des registres nationaux et grâce au système d'interconnexion des registres pendant dix ans après que l'entreprise a été radiée du registre.»

Article 3

Transposition

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 1^{er} janvier 2017. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine couvert par la présente directive.

Article 4

Entrée en vigueur

La présente directive entre en vigueur le troisième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 5

Destinataires

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Strasbourg, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président