



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 13.6.2001
COM(2001) 330 final

1999/0152(COD)

AVIS DE LA COMMISSION

**conformément à l'article 251, paragraphe 2, alinéa c) du traité CE,
sur les amendements du Parlement européen
à la position commune du Conseil concernant la
proposition de**

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**modifiant la directive 91/308/CEE du Conseil relative à la prévention
de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux**

1. CONTEXTE

Le 19 juillet 1999, la Commission a adressé au Parlement européen et au Conseil une proposition de directive¹ modifiant la directive de 1991² relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux.

Le Comité économique et social a rendu son avis³ le 26 janvier 2000.

Le 5 juillet 2000, le Parlement européen a adopté sa position en première lecture⁴, contenant 34 amendements à la proposition de la Commission.

Le Conseil a arrêté sa position commune⁵ le 30 novembre 2000.

Le 12 janvier 2001, la Commission a adopté sa communication au Parlement européen⁶ sur la position commune du Conseil.

Le 5 avril 2001, le Parlement européen a voté, en seconde lecture, 15 amendements à la position commune.

2. OBJET DE LA PROPOSITION

La proposition vise à moderniser la directive antiblanchiment de 1991 et à en élargir la portée, conformément au souhait exprimé aussi bien par les États membres (plan d'action en matière de lutte contre la criminalité organisée) que par le Parlement européen (rapport A4-0093/99 – PE 228.303 fin). Les principales mesures envisagées consistent à étendre l'interdiction du blanchiment de capitaux à un plus large éventail d'activités criminelles et à inclure dans le champ d'application de la directive un ensemble d'activités et professions non financières, notamment les avocats, pour lesquels des garanties spéciales sont prévues.

3. AVIS DE LA COMMISSION SUR LES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LE PARLEMENT

En seconde lecture, le Parlement européen a adopté 15 amendements à la position commune du Conseil.

Pour les raisons exposées ci-après, la Commission ne peut les accepter.

L'*amendement 1* introduit un nouveau considérant sur les infractions principales, c'est-à-dire les activités criminelles sous-jacentes couvertes par l'interdiction du blanchiment de capitaux. Pour la Commission, cet amendement 1 doit se lire en étroite corrélation avec l'amendement 10, qui, portant sur le même sujet, n'a pourtant pas été retenu. Or, la Commission doute que le nouveau considérant suffise à faire sens sans la disposition matérielle à laquelle il renvoyait. Sur le fond, elle estime en outre qu'une couverture

¹ COM/99/0352 final, JO C 177 E du 27.6.2000, p. 14.

² JO L 166 du 28.6.1991, p. 77.

³ JO C 75 du 15.3.2000, p. 22.

⁴ Rapport A5-0175/2000.

⁵ JO C 36 du 2.2.2001, p. 24.

⁶ SEC(2001)12 final.

essentiellement limitée à la criminalité organisée serait trop restrictive. Quant au problème de la définition, la criminalité organisée n'est peut-être pas définie en tant que telle, mais la Commission rappelle que la notion d'"organisation criminelle" l'est bel et bien (action commune du 21 décembre 1998), et que c'est à cette notion que se réfère la position commune. Par ailleurs, si la Commission convient que la directive doit être un moyen de protéger les intérêts financiers de la Communauté, elle ne juge pas absolument nécessaire de citer l'article 280.

L'*amendement 5* recouvre essentiellement le considérant 16 de la position commune, qui reste le texte que préfère la Commission. Cet amendement soulève la question des coopérations, qui n'est cependant pas traitée dans les articles. Par ailleurs, il introduit la notion de "conseils juridiques" sans la définir. La Commission reconnaît pleinement la nécessité de protéger le rôle joué par l'avocat (ou le notaire) lorsqu'il représente un client dans une procédure judiciaire ou lui prodigue des conseils sur sa situation juridique. Elle estime cependant que la position commune prévoit des garanties suffisantes et a une préférence marquée pour le concept d'"évaluation de la situation juridique" du client, qu'elle trouve plus précis que celui de "conseils juridiques".

Au titre de l'*amendement 9*, une cinquième catégorie d'acteurs relèverait de la définition d'"institution financière", à savoir certaines autorités de surveillance des marchés. Les quatre autres catégories couvrent les prestataires commerciaux de services financiers n'appartenant pas au secteur bancaire. En tant que tels, ces "institutions financières" ont l'obligation d'identifier leurs clients et de déclarer aux autorités tout soupçon de blanchiment de capitaux. La Commission ne voit aucune raison d'inclure les autorités de surveillance des marchés dans la définition susmentionnée. Elle rappelle que le rôle des autorités chargées de surveiller les institutions financières ou les établissements de crédit est déjà régi par l'article 10 de la directive de 1991: lorsqu'elle soupçonne un blanchiment de capitaux au sein d'une entité placée sous leur tutelle, ces autorités sont tenues d'en informer les autorités responsables de la lutte antiblanchiment.

L'*amendement 11* reformule la définition des "autorités compétentes". La Commission ne perçoit pas précisément la finalité d'une telle reformulation. De fait, l'intention du Conseil est clairement énoncée au considérant 18 de sa position commune: la directive n'oblige pas les États membres à mettre en place des autorités compétentes (de surveillance) lorsque celles-ci n'existent pas déjà. En d'autres termes, si un État membre ne dispose pas d'une autorité compétente, par exemple, pour les agents immobiliers ou les marchands de métaux ou pierres précieuses, la directive ne le contraint pas à instituer une telle autorité. La Commission estime qu'il s'agit là de l'approche la plus pragmatique, même si elle peut rendre plus difficile le contrôle du respect des obligations prévues par la directive.

L'*amendement 14* énumère les diverses activités non financières que le Parlement souhaiterait faire entrer dans le champ d'application de la directive.

Le texte de la position commune fait référence aux "marchands d'articles de grande valeur, tels que pierres et métaux précieux, lorsque le paiement est effectué en espèces, pour une somme égale ou supérieure à 15 000 euros". L'amendement proposé par le Parlement supprime les termes "tels que", ainsi que la mention du paiement en espèces et le seuil de 15 000 euros. Il introduit également la notion d'"œuvres d'art". Afin de ne pas imposer de contrainte excessive aux marchands concernés, la Commission préfère vivement maintenir la restriction de la disposition aux transactions importantes effectuées en espèces. Relativement aux "œuvres d'art", la Commission s'inquiète de la portée potentiellement très large de cette notion, qui plus est en l'absence de toute définition.

En ce qui concerne le souhait du Parlement de voir inclus les "vendeurs d'articles de luxe d'un prix de vente supérieur à 50 000 euros", la Commission, encore une fois, relève l'absence de définition de ce que sont lesdits "articles de luxe" et souligne la difficulté (généralement reconnue) de contrôler à cet égard le respect des obligations prévues par la directive.

Pour ce qui est de l'inclusion des commissaires-priseurs, "lorsque le produit de la vente dépasse 15 000 euros pour un seul objet", la Commission a une position ouverte. Elle estime cependant qu'une telle inclusion devrait faire l'objet d'une discussion approfondie, qui n'a pas eu lieu jusqu'à présent.

Quant aux transporteurs de fonds, la Commission fait remarquer que cette activité figurait dans sa proposition originale. Elle en a été supprimée à la demande de la plupart des États membres, qui jugeaient cette inclusion non nécessaire. La Commission s'est rangée à l'avis de la majorité.

Par ailleurs, la formule retenue par le Parlement pour couvrir les casinos est proche de la proposition originale de la Commission. La Commission estime toutefois qu'il convient de réfléchir davantage à la meilleure manière d'inclure les personnes directement associées au fonctionnement des casinos.

Enfin, la Commission ne voit aucune raison de faire entrer les fonctionnaires des douanes et du fisc dans le champ d'application de la disposition. Ces personnes ne travaillent pas pour le compte d'une entreprise commerciale et, en tant que fonctionnaires, ont normalement l'obligation de signaler aux autorités compétentes toute activité criminelle venant à leur connaissance.

L'*amendement 18* soulève deux questions: la première est de nature juridique (comment faire référence aux directives concernant l'assurance sur la vie); la seconde, plus importante, porte sur les seuils d'exemption de l'obligation d'identifier les clients souscrivant certains contrats d'assurance. Sur le premier point, la Commission continue de penser que la référence appropriée est la première directive, de 1979, qui définit les entreprises d'assurance sur la vie. En ce qui concerne le désir du Parlement de voir relevés les seuils d'exemption, la Commission concède qu'il conviendrait peut-être de revoir les montants prévus, qui avaient été fixés en 1991. Elle considère toutefois qu'une telle révision devrait être fondée sur une analyse technique détaillée des problèmes ainsi posés. Ce travail devrait être effectué au sein du comité de contact sur le blanchiment de capitaux.

Les *amendements 19* et *20* traitent de l'identification des clients des casinos. La Commission pense que ces amendements visent fondamentalement au même résultat que le texte de la position commune. Elle a cependant une préférence pour ce dernier texte, dès lors qu'il est plus précis quant aux risques de blanchiment de capitaux (achat en espèces de plaques ou de jetons ou échange de plaques ou de jetons contre un chèque du casino). En outre, la Commission juge le seuil de 1000 euros retenu par le Parlement trop peu élevé.

De l'avis de la Commission, les *amendements 21* et *24* constituent une violation de cette règle fondamentale en matière de lutte antiblanchiment qui veut qu'un client sur lequel pèse un soupçon et faisant, à ce titre, l'objet d'une enquête n'en soit pas averti. La Commission considère que cette règle doit être maintenue, même dans le cas des professions juridiques.

L'*amendement 22* vise à transformer une disposition optionnelle de la position commune ("Les États membres ne sont pas tenus d'imposer... ") en disposition contraignante ("Les États membres n'imposent pas... ").

L'article 6, paragraphe 1, impose l'obligation de déclarer tout soupçon de blanchiment de capitaux. Dans sa proposition initiale, la Commission avait prévu de ne pas contraindre les États membres à faire appliquer cette obligation dans le cas d'informations reçues par les notaires et les avocats dans l'exercice de leur fonction traditionnelle de représentation d'un client dans une procédure judiciaire. Lors des discussions au Conseil, il est apparu nécessaire, afin de garantir la compatibilité de la directive avec la Convention européenne des droits de l'homme, de traiter également de la situation où un avocat aide un client à évaluer sa situation juridique. Dans le cadre du compromis final adopté au Conseil, et compte tenu des différences de fonction et d'organisation des professions juridiques dans les États membres, l'option de ne pas faire appliquer l'obligation de déclaration dans les deux cas susmentionnés a été étendue à d'autres catégories professionnelles, à savoir les vérificateurs aux comptes, les experts-comptables et les conseillers fiscaux. C'est contre son gré que la Commission a accepté cette extension qui, à son avis, va au-delà de ce qui était strictement nécessaire.

Étant donné la nécessité de garantir la compatibilité de la directive avec la Convention européenne des droits de l'homme, la Commission a quelque sympathie pour le désir qu'a le Parlement d'interdire la possibilité d'exiger la déclaration de soupçons de blanchiment de capitaux formés sur la base d'informations reçues par des avocats ou des notaires dans l'exercice de leur fonction de représentation d'un client dans une procédure judiciaire ou d'évaluation de sa situation juridique. En revanche, elle juge inacceptable que les mêmes considérations s'appliquent, de manière générale, aux professions non juridiques. À son sens, l'amendement du Parlement ferait bénéficier ces professions d'une exemption excessive, vidant quasiment de toute signification leur inclusion dans la directive.

Amendement 23. La directive de 1991 dispose (à l'article 6, dernier alinéa) que les informations obtenues par les autorités responsables de la lutte antiblanchiment par le biais de déclarations de transactions suspectes ne peuvent être utilisées qu'aux fins de leur mission spécifique. Le texte ajoute cependant: "Toutefois, les États membres peuvent prévoir que ces informations peuvent être utilisées également à d'autres fins." L'amendement adopté par le Parlement supprimerait cette dernière phrase.

Or, cette disposition avait été incluse dans la directive de 1991 du fait qu'une déclaration de transaction suspecte peut mettre au jour une activité criminelle qui, si elle ne constitue pas une opération de blanchiment de capitaux, n'en doit pas moins faire l'objet d'une enquête et, si possible, être combattue. La Commission n'a connaissance d'aucun problème posé par cette option laissée aux États membres et estime donc qu'elle doit être maintenue.

Amendement 25. La directive de 1991 énonce le principe selon lequel une déclaration de transaction suspecte faite de bonne foi n'entraîne aucune responsabilité civile ni pénale pour la personne qui en est l'auteur. Ce principe s'applique même lorsqu'il apparaît que les soupçons étaient infondés. L'amendement du Parlement remplacerait le critère de la "bonne foi" par la non-applicabilité du principe susmentionné dans le cas de toute information "erronée ... divulguée intentionnellement ou par négligence grave". Pour autant que la Commission sache, ledit critère n'a, en pratique, soulevé aucun problème. Il est également conforme à la norme internationale pertinente en la matière (à savoir, les 40 recommandations du Groupe d'action financière). Par conséquent, la Commission ne juge pas nécessaire de modifier la directive sur ce point.

L'*amendement 26* vise à réintroduire une disposition initialement contenue dans la proposition originale de la Commission (nouvel article 12, second alinéa), qui (dans le cadre de l'OLAF) aurait donné un rôle à la Commission en matière de coopération et d'échange d'informations avec les autorités nationales responsables de la lutte antiblanchiment, pour les affaires

susceptibles de porter atteinte aux intérêts financiers de la Communauté. Il a finalement été décidé, au cours des discussions au Conseil, que cet élément important de la proposition de la Commission devait faire l'objet, à titre séparé, d'une discussion plus approfondie. Le Conseil a donc demandé à la Commission d'élaborer une proposition ad hoc, fondée sur l'article 280 du traité. La Commission a accepté cette approche; la proposition est en cours d'élaboration. Par conséquent, l'amendement proposé n'est pas nécessaire.

L'*amendement 27* porte sur un domaine similaire à celui couvert par l'amendement 26, mais fait spécifiquement référence à l'OLAF. Étant donné que les relations entre l'OLAF et les autorités nationales responsables de la lutte antiblanchiment doivent être régies par un instrument législatif distinct, la Commission considère qu'une telle référence ne s'impose pas.

4. CONCLUSION

Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission rejette tous les amendements votés en seconde lecture par le Parlement européen.