

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 12.8.2010
COM(2010) 429 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

concernant l'application du règlement (CE) n° 1889/2005 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant ou sortant de la Communauté, présenté au titre de l'article 10 de ce règlement

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

concernant l'application du règlement (CE) n° 1889/2005 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant ou sortant de la Communauté, présenté au titre de l'article 10 de ce règlement

1. INTRODUCTION

Le règlement (CE) n° 1889/2005 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant ou sortant de la Communauté¹, ci-après dénommé «le règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide», est entré en vigueur le 15 décembre 2005. Conformément à l'article 10 de ce règlement, la Commission est tenue de présenter au Parlement européen et au Conseil un rapport sur la mise en œuvre de celui-ci quatre ans après son entrée en vigueur.

Le règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide est applicable depuis le 15 juin 2007 et, compte tenu de cette applicabilité récente, les États membres et la Commission ont concentré leurs efforts sur la création de structures appropriées et la définition de procédures adéquates pour permettre une mise en œuvre harmonisée de ce règlement.

La Commission a entamé le processus d'évaluation en envoyant un questionnaire aux États membres en juillet 2008. Les réponses des États membres à ce questionnaire² et les discussions qui ont suivi lors de plusieurs réunions avec les États membres dans le cadre du groupe de travail sur le contrôle des mouvements d'argent liquide ont fourni à la Commission suffisamment d'informations pour l'établissement du présent rapport.

2. CONTEXTE GENERAL

2.1. Contexte

2.1.1. *Législation de l'Union européenne (UE)*

Le cadre juridique de l'UE destiné à prévenir le blanchiment d'argent se compose de la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme³, modifiée par les directives 2007/64/CE, 2008/20/CE et 2009/110/CE, et du règlement (CE)

¹ JO L 309 du 25.11.2005, p. 9.

² Tous les États membres avaient répondu au questionnaire à la date du 25 février 2009, à l'exception de la Belgique, qui n'y a pas répondu. Les informations contenues dans le présent rapport sont dès lors fondées sur les renseignements fournis par 26 États membres. Pour les statistiques relatives à l'argent liquide, tous les États membres sont couverts.

³ JO L 309 du 25.11.2005, p. 15.

n° 1781/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 relatif aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds⁴. La décision 2000/642/JAI du Conseil relative aux modalités de coopération entre les cellules de renseignement financier des États membres en ce qui concerne l'échange d'informations et la décision-cadre 2001/500/JAI du Conseil concernant le blanchiment d'argent, l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime sont également pertinentes. En complément de ce cadre, la stratégie de l'UE en matière de lutte contre le financement du terrorisme mentionne également des mesures destinées à améliorer les résultats de cette lutte.

La directive 2005/60/CE, qui a remplacé la directive 1991/308/CEE, prévoit un mécanisme à l'échelle de l'UE destiné à prévenir le blanchiment d'argent grâce à la surveillance des transactions réalisées par l'intermédiaire des établissements financiers et des établissements de crédits, ainsi que de certains types de professions. Eu égard au risque de contournement de ce mécanisme au moyen de mouvements d'argent liquide à des fins illicites ou pour le financement du terrorisme, il est apparu nécessaire de le compléter par une exigence de contrôle pour l'argent liquide entrant dans l'UE ou en sortant.

Le règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide a été adopté à cet effet et vise à concilier le principe fondamental de libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux avec la prévention du blanchiment d'argent et la lutte contre le financement du terrorisme dans le cadre du marché intérieur et de l'Union économique et monétaire.

2.1.2. *Aspects internationaux*

Le groupe d'action financière (GAFI), et son organisme régional affilié, Moneyval, sont des partenaires clés pour assurer l'efficacité du règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide. Cet organisme intergouvernemental, créé par le G7 lors du sommet de Paris de 1989, soutient les politiques des gouvernements en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. À cet effet, il émet des recommandations et des lignes directrices et veille au respect de ces recommandations par un système d'évaluation mutuelle, qui met sur ses membres une pression constante pour qu'ils assurent l'efficacité des mesures de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

La recommandation spéciale (RS) IX du GAFI relative aux passeurs de fonds a été transposée dans le droit de l'Union par le règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide. Les discussions sur les procédures relatives à la RS IX et les rapports d'évaluation et d'avancement préparés par les évaluateurs du GAFI ont à de nombreuses occasions accéléré l'amélioration des contrôles des mouvements d'argent liquide dans les États membres.

Le GAFI a récemment reconnu l'UE comme une juridiction supranationale aux fins de l'application de la RS IX sur les passeurs de fonds. Cette reconnaissance implique le respect de critères spécifiques, comme un échange approprié d'informations utiles au niveau supranational ainsi que des programmes de formation, des systèmes de

⁴ JO L 345 du 8.12.2006, p. 1.

collecte de données, des mesures de mise en œuvre et des programmes ciblés comparables, élaborés et appliqués au niveau supranational.

2.2. Éléments centraux du règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide

2.2.1. Obligation de déclaration

Le règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide établit une méthode uniforme au niveau de l'UE en matière de contrôle des mouvements d'argent liquide, fondée sur un système de déclaration obligatoire des montants d'argent liquide supérieurs ou égaux à 10 000 EUR qui entrent dans l'UE ou en sortent. Les voyageurs doivent fournir à l'autorité compétente désignée des informations sur le déclarant, le propriétaire et le destinataire ainsi que sur le montant, la nature, la provenance, l'utilisation envisagée et le transport de l'argent liquide visé dans la déclaration. Le règlement ne contient pas de dispositions concernant la forme de cette déclaration (orale, écrite, électronique) ou son format.

2.2.2. Définition des pouvoirs des autorités compétentes

Pour veiller au respect de l'obligation de déclaration, les autorités compétentes nationales doivent disposer du pouvoir de contrôler les personnes physiques, leurs bagages et leurs moyens de transport. En cas de non-respect de cette obligation, l'argent liquide peut être retenu et des sanctions sont imposées.

2.2.3. Enregistrement et traitement des informations

Le règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide fait obligation aux États membres d'enregistrer et de traiter les informations obtenues au moyen des déclarations et/ou à la suite de contrôles, et de communiquer ces informations au service national de renseignement financier de l'État membre par lequel le voyageur entre dans l'Union européenne ou quitte celle-ci.

2.2.4. Échange d'informations

Lorsque des éléments indiquent que les montants d'argent liquide sont liés à des activités illégales associées au mouvement d'argent liquide, l'échange d'informations peut se faire avec les autorités d'autres États membres et les informations sont transmises à la Commission si les activités en cause portent préjudice aux intérêts financiers de l'Union européenne.

Dans le cadre des accords existants en matière d'assistance administrative mutuelle, les informations obtenues en application du règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide peuvent également être communiquées à un pays tiers, sous réserve des dispositions nationales et de l'UE relatives au transfert des données à caractère personnel aux pays tiers.

2.2.5. Questions relatives à la confidentialité

Toutes les informations obtenues dans le cadre du règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide sont confidentielles. Toutes les données à caractère personnel sont traitées conformément aux dispositions applicables en matière de

protection des données. Lorsque cela est jugé nécessaire, les règles concernant la classification des informations en vue d'assurer la sécurité des données s'appliquent.

2.3. Contrôle des mouvements d'argent liquide au sein de l'Union européenne

Le règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide est sans préjudice de mesures nationales destinées au contrôle des mouvements d'argent liquide au sein de l'UE. Toutefois, ces mesures nationales doivent être conformes à l'article 65 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui autorise les États membres à prévoir des procédures de déclaration des mouvements de capitaux à des fins d'information administrative ou statistique ou à prendre des mesures justifiées par des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique, pour autant que ces mesures et procédures ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée à la libre circulation des capitaux.

Les États membres suivants⁵ appliquent ce type de contrôles aux frontières avec les autres États membres: Belgique, Bulgarie, Chypre, Allemagne, Danemark, Espagne, France, Italie, Malte, Pologne et Portugal. À cette fin, ils recourent à un système obligatoire de déclaration avec un seuil de 10 000 EUR, à l'exception du Portugal où la déclaration est facultative sauf lorsque la personne physique est contrôlée. L'Autriche ne limite pas les contrôles de l'argent liquide à ses frontières, mais les applique sur l'ensemble de son territoire. Comme l'Autriche, l'Espagne a introduit des contrôles nationaux, mais pour les montants supérieurs ou égaux à 100 000 EUR. Le Royaume-Uni n'a pas mis en place de contrôle de routine des mouvements d'argent liquide intra-UE, mais les fonctionnaires effectuent sur le territoire national des contrôles (aléatoires) des passagers et de leurs bagages portant sur toute somme d'argent liquide transportée. L'Irlande applique une procédure similaire à celle du Royaume-Uni, mais avec un seuil d'argent liquide de 6 438 EUR. La République tchèque, l'Estonie, la Grèce, la Finlande, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Roumanie, la Slovaquie et la Suède ne pratiquent aucune forme de contrôles intra-UE des mouvements d'argent liquide.

3. APPLICATION DU REGLEMENT SUR LE CONTROLE DES MOUVEMENTS D'ARGENT LIQUIDE

3.1. Contexte

3.1.1. Autorités compétentes

Le règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide ne précise pas quelles autorités les États membres doivent désigner comme autorités compétentes. Dans la pratique, 23 États membres ont habilité les douanes en tant qu'autorités principales. Le Danemark et l'Estonie ont désigné les autorités fiscales et douanières. Deux autres États membres, la Pologne et le Royaume-Uni, ont habilité les douanes et les gardes-frontières.

⁵ Les informations fournies dans le présent rapport au sujet de contrôles intra-UE des mouvements d'argent liquide ne préjugent pas de la position de la Commission quant à la compatibilité de ces mesures nationales avec l'article 65 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les différences nationales spécifiques se reflètent en outre dans le large éventail d'autres autorités impliquées: police (criminelle) fédérale, services de renseignement financier, agence de protection contre le terrorisme, gardes-frontières, gouvernements provinciaux, Fisc, services antifraude ou d'investigation et autorités judiciaires. Les autorités policières et les services de renseignement financier sont les partenaires les plus fréquents dans la mise en œuvre des contrôles des mouvements d'argent liquide. Dans 16 États membres, cette coopération entre autorités est établie dans des accords de coopération écrits. Un tiers des États membres ont mis en place des cellules de renseignement ou des groupes de travail rassemblant les différentes autorités compétentes.

3.1.2. *Définition de l'argent liquide*

La définition de l'argent liquide contenue dans le règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide s'inspire de la définition utilisée par le GAFI dans la RS IX et couvre les instruments négociables au porteur et les espèces. Jusqu'ici, les États membres n'ont pas fait état de problèmes importants dans l'application de cette définition. L'or, les métaux précieux et les pierres précieuses ne sont pas couverts par la définition. Certains États membres ont signalé l'existence de dispositions nationales similaires à l'obligation de déclarer l'argent liquide pour l'or et/ou les métaux précieux et pierres précieuses [Bulgarie, Allemagne, Autriche (sur le territoire national), Chypre, République tchèque et Pologne]. Les portemonnaies électroniques multi-usages ne relèvent pas non plus de la définition. Un État membre (Allemagne) a indiqué qu'il appliquait des dispositions nationales en vue de la déclaration de l'argent électronique.

3.2. **Obligation de déclaration**

Toute personne physique qui entre sur le territoire de l'Union européenne ou le quitte est tenue de déclarer toute somme d'argent liquide qu'elle transporte supérieure ou égale à 10 000 EUR aux autorités compétentes de l'État membre par lequel elle entre dans l'UE ou quitte celle-ci, c'est-à-dire au premier point d'entrée dans l'UE ou au dernier point de sortie de l'UE.

3.2.1. *Sensibilisation à l'obligation de déclaration*

Pour veiller à ce que les voyageurs aient connaissance de l'obligation de déclaration, les États membres et l'Union européenne ont organisé et renouvellent régulièrement des campagnes de communication. Au niveau de l'UE, une affiche (10 000 exemplaires, en 22 langues), des dépliants multilingues (401 520 exemplaires imprimés en 2007, avec une réimpression révisée de 1 000 000 d'exemplaires en 2009), des encarts publicitaires dans les magazines proposés à bord des avions (dans les magazines de dix grandes compagnies aériennes en septembre 2009), des pages web (2007, revues en août 2009) et un clip d'animation (2007, revu en novembre 2009, en 7 langues) ont été produits et diffusés. Des outils similaires, tels qu'affiches, pages web, informations aux parties prenantes et communiqués de presse sur les cas détectés, ont été publiés au niveau national.

De l'avis général, les actions de communication sur les contrôles des mouvements d'argent liquide ont considérablement contribué à sensibiliser les voyageurs à l'obligation de déclarer leur argent liquide, bien que seuls quatre États membres aient

organisé un suivi des résultats des campagnes de communication et que, dans aucun des cas, il n'ait été utilisé d'outils de suivi destinés à mesurer l'efficacité et l'efficacité de ces campagnes.

Le règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide ne contient aucune obligation explicite pour les États membres de mettre en place une campagne de communication, mais la quasi-totalité d'entre eux ont reconnu la nécessité d'actions de communication. Dix-sept États membres ont indiqué recourir à une campagne de communication permanente en la matière afin de garantir une sensibilisation constante. Certains États membres estiment nécessaire d'introduire une obligation de sensibilisation dans le règlement, car cette mesure permettrait de faciliter les contacts avec les autorités aéroportuaires en vue de l'affichage du matériel de communication.

3.2.2. *Lieu de déclaration*

Le règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide fait obligation aux personnes physiques de déclarer leur argent liquide aux autorités compétentes de l'État membre par lequel elles entrent dans l'UE ou quittent celle-ci. En règle générale, cette exigence ne pose pas de problème aux États membres.

Transit

Pour les passagers aériens en transit, il est difficile de respecter l'obligation de déclarer l'argent liquide au premier point d'entrée dans l'UE ou au dernier point de sortie de celle-ci, compte tenu de la diversité des infrastructures de transit dans les aéroports. Il y a peu d'installations prévues pour la déclaration de l'argent liquide dans les zones de transit, et celles-ci diffèrent d'un aéroport à l'autre; le temps entre les vols est en outre trop court.

Pour les autorités compétentes des États membres, il est également difficile d'assurer des contrôles harmonisés des passagers en transit. Le manque de temps, l'absence d'installations de contrôle appropriées en raison des différences d'infrastructures de transit entre les aéroports et la séparation des circuits pour les bagages à main et les bagages en soute entravent ces contrôles.

Un *groupe de projet spécifique rassemblant des experts en matière de contrôle des mouvements d'argent liquide* s'est penché sur la question pour arriver à la conclusion qu'une révision de l'article 3 du règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide apparaît nécessaire en vue d'aligner les procédures pour les contrôles des mouvements d'argent liquide sur celles en vigueur pour le contrôle des bagages des passagers, établies aux articles 192, 193 et 194 du règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission du 2 juillet 1993 fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire⁶.

3.2.3. *Mode de déclaration*

Conformément au règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide, les informations de la déclaration d'argent liquide peuvent être fournies par écrit, oralement ou de manière électronique. La plupart des États membres ont opté pour la

⁶ JO L 253 du 11.10.1993, p. 1.

déclaration écrite. Seuls le Danemark, l'Autriche et l'Espagne autorisent les déclarations orales, qui sont retranscrites dans un document écrit par les autorités douanières. L'Autriche (uniquement pour les passeurs de fonds professionnels), l'Espagne et le Portugal autorisent le dépôt de déclarations électroniques. Au deuxième trimestre 2009, 90 % des déclarations ont été faites par écrit, 9,7 % par voie électronique et 0,3 % oralement. Tous les États membres ont établi des formulaires qui prévoient la communication de toutes les données minimales requises au titre de l'article 3, paragraphe 2, du règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide.

La phase de mise en œuvre initiale a montré que le recours à un formulaire de déclaration commun contribuerait fortement à améliorer l'échange (électronique) d'informations relatives aux déclarations d'argent liquide. De plus, il permettrait aux voyageurs internationaux de mieux comprendre ce que l'on attend d'eux, ce qui améliorerait le respect des exigences.

À cette fin, un formulaire de déclaration européen commun (FDC) a été établi, lequel est actuellement utilisé par seize États membres, à savoir l'Autriche, Chypre, le Danemark, l'Estonie, la Grèce, la Finlande, la Hongrie, l'Irlande, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Suède et la Slovaquie. D'autres États membres envisagent d'adopter le FDC à l'avenir (Bulgarie, Allemagne, Lettonie, Slovaquie) ou utilisent déjà des formulaires très similaires (Espagne, France, Lituanie). Dans la quasi-totalité des États membres, les déclarations sont acceptées et peuvent être complétées dans les langues officielles du pays où doit avoir lieu la déclaration ainsi qu'en anglais. Certains États membres acceptent et autorisent que le formulaire de déclaration soit rempli dans d'autres langues de l'UE très répandues.

3.2.4. *Statistiques sur les déclarations d'argent liquide*

Le règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide ne contient pas d'obligation explicite de fournir des statistiques. Les États membres ont toutefois convenu de transmettre à la Commission⁷ leurs statistiques sur les déclarations d'argent liquide déposées et sur les résultats des contrôles. Les déclarations d'argent liquide incorrectes et les constatations à la suite de contrôles sont désignées sous le terme de «constats» dans les statistiques (pour plus de détail, voir le point 3.4.2).

L'annexe 1 présente les statistiques sur les déclarations et les constats d'argent liquide recueillis par tous les États membres entre le 15 juin 2007 et le 30 juin 2009.

Au cours de cette période, les États membres ont reçu 178 351 déclarations d'argent liquide pour un montant total de 79,922 milliards EUR. Le nombre de déclarations d'argent liquide à l'entrée s'élevait à 101 824 et celui des déclarations à la sortie à 76 527.

L'annexe 2 contient un aperçu graphique des informations communiquées par les États membres au sujet des déclarations d'argent liquide recueillies, lequel fait apparaître d'importantes disparités.

⁷

Cet accord prévoit que les statistiques sur l'argent liquide envoyées par les États membres ne contiennent pas de données concernant les déclarations et contrôles intra-UE.

Pour la période couverte, l'Allemagne, l'Italie et la France représentent respectivement 25, 22,5 et 13 % du nombre total des déclarations d'argent liquide reçues, suivies par l'Espagne (9 %), la Lituanie (4,5 %), la Pologne (4 %), le Royaume-Uni (3,5 %) et la Bulgarie (3 %).

Le suivi continu de ces statistiques est nécessaire si l'on veut favoriser une mise en œuvre harmonisée des contrôles des mouvements d'argent liquide dans les États membres.

L'annexe 3 montre que le nombre de déclarations d'argent liquide effectuées dans les États membres a connu une forte augmentation à la fin de 2008 (28 210 déclarations au dernier trimestre 2008 contre 13 196 au troisième trimestre 2007). Ce chiffre est retombé à 27 236 au deuxième trimestre 2009. La même évolution peut être observée à l'annexe 4 en ce qui concerne les montants en euros correspondant à ces déclarations d'argent liquide (5,432 milliards EUR au troisième trimestre 2007, 13,051 milliards EUR au dernier trimestre 2008 et 9,496 milliards EUR au deuxième trimestre 2009). Il est fort probable que le nombre de déclarations et les montants en euros correspondants aient suivi la baisse générale de l'activité économique intervenue en 2009 du fait de la crise bancaire.

Au deuxième trimestre 2009, plus de 63 % des déclarations d'argent liquide ont été effectuées dans les aéroports, 30 % aux frontières routières, 5 % dans les ports et 2 % dans les gares ferroviaires. Dans 86,2 % des cas, les déclarations ont été effectuées par des passeurs de fonds privés et dans 13,8 % des cas, par des passeurs de fonds professionnels.

3.3. Informations sur l'habilitation des autorités nationales à mener des contrôles

3.3.1. Compétence en matière de contrôle dans les États membres

Les contrôles dans les États membres portent essentiellement sur les déclarations déposées, les passagers, leurs bagages et leurs moyens de transport. Tous les États membres ont indiqué procéder à des contrôles physiques. La quasi-totalité d'entre eux utilisent un dispositif de scannage. Le recours aux chiens renifleurs dans le cadre des contrôles des mouvements d'argent liquide a été signalé par quatre États membres.

Pour garantir l'efficacité et l'efficacité des contrôles, il est essentiel de disposer d'une stratégie adéquate en matière de gestion des risques. Douze  tats membres ont indiqué appliquer une stratégie nationale spécifique pour les contrôles des mouvements d'argent liquide. D'autres ont mentionné le recours à des critères d'analyse de risque pour ces contrôles aux principaux points d'entrée et de sortie. Dix-sept  tats membres disent appliquer des profils de risques et dix-huit recourent aux alertes rapides en matière de contrôles des mouvements d'argent liquide, qu'il s'agisse d'émettre des alertes ou d'en recevoir. Quatre  tats membres ont indiqué organiser des actions nationales ciblées communes avec d'autres autorités compétentes.

3.3.2. Résultats des contrôles

Les constats consignés par les  tats membres (voir annexe 1) concernent 13 019 cas et représentent 1,632 milliard EUR. Les  tats membres suivants sont à l'origine de la

majorité des constats effectués: Allemagne (40 %), France (20 %), Italie (12 %), Royaume-Uni (10 %), Pays-Bas (6 %), Portugal (4 %) et Espagne (4 %). L'aperçu graphique du nombre de constats fourni à l'annexe 5 montre ces importantes disparités.

Plusieurs États membres n'ont pas ou guère signalé de constats. Dans certains cas, cette situation est davantage imputable à l'impossibilité pour l'État membre d'extraire des données au niveau central qu'à un manque réel de contrôles (voir informations au point 3.4.2). D'autres États membres enregistrent une très forte proportion de constats par rapport au nombre de déclarations spontanées d'argent liquide (voir annexe 6). Un suivi précis des résultats des contrôles permettra de déceler et de surveiller les éventuelles différences d'approche entre les États membres en matière de contrôle, et de procéder ainsi, le cas échéant, aux ajustements susceptibles d'assurer une harmonisation totale de cette approche.

Le nombre de constats a connu une hausse constante entre le troisième trimestre 2007 et le deuxième trimestre 2009, passant de 552 cas à 2 300 cas (voir annexe 7). Le montant en euros correspondant à ces constats, qui figure à l'annexe 8, est resté relativement stable sur la même période, à l'exception du dernier trimestre 2008, en raison d'un constat portant sur un instrument négociable au porteur non déclaré d'une très forte valeur en Allemagne (33 millions EUR au troisième trimestre 2007, 1,149 milliard EUR au dernier trimestre 2008 et 72,5 millions EUR au deuxième trimestre 2009).

3.4. Informations concernant l'enregistrement et le traitement

3.4.1. Enregistrement et traitement des déclarations d'argent liquide

Tous les États membres ont indiqué enregistrer les informations contenues dans les déclarations d'argent liquide. Quatorze d'entre eux le font dans une base de données centrale automatisée. Dans la plupart des cas, il s'agit d'une base de données indépendante au niveau central, à laquelle les services nationaux de renseignement financier ont parfois directement accès (dans deux États membres, la base de données centrale est gérée par ces services). Généralement, les informations enregistrées ne sont pas directement accessibles aux autres autorités compétentes, comme les services nationaux de renseignement financier.

Les États membres qui ont indiqué ne pas disposer d'un système automatisé d'enregistrement des déclarations utilisent le plus souvent des fichiers Excel ou une base de données locale.

3.4.2. Enregistrement et traitement des déclarations non spontanées d'argent liquide et des informations obtenues à la suite de contrôles

Vingt-cinq États membres ont indiqué enregistrer et traiter les informations obtenues dans le cadre des contrôles réalisés. Un État membre a signalé ne pas consigner ce type d'informations, bien que l'article 5 du règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide y contraigne explicitement les États membres. Douze États membres utilisent une base de données centrale automatisée. Les autres États membres enregistrent les informations dans des bases de données gérées par les postes de contrôle douaniers locaux. Un État membre a indiqué que seules les

irrégularités décelées sont enregistrées et un autre a déclaré ne consigner que les résultats des contrôles approfondis.

3.4.3. *Enregistrement et traitement des informations relatives à l'argent liquide retenu*

Les procédures en matière de retenue d'argent liquide ne sont pas obligatoires, étant donné que l'article 4 du règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide dispose que l'argent liquide PEUT être retenu par décision administrative. Vingt-trois États membres ont indiqué enregistrer et traiter les informations relatives à l'argent liquide retenu. La Suède et la France ont déclaré ne pas consigner ce type de données. Aucune information n'est disponible pour la Pologne et la Belgique.

Quinze États membres (Autriche, Bulgarie, Chypre, Allemagne, Estonie, Espagne, Finlande, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Portugal, Slovénie et Royaume-Uni) enregistrent les informations relatives à l'argent liquide retenu dans une base de données centrale. Sept États membres (Danemark, Grèce, Luxembourg, Hongrie, Roumanie, Slovaquie et Suède) ont mentionné l'existence d'une base de données gérée par les postes douaniers locaux, tandis que la République tchèque transmet ces informations directement au service national de renseignement financier.

Les États membres ne fournissent actuellement à la Commission aucune statistique sur l'argent liquide retenu. Dans un avenir proche, un nouveau module du système d'information des douanes (SID) de l'OLAF permettra aux États membres d'introduire toutes les informations concernant les retenues d'argent liquide.

3.5. **Informations accessibles aux services de renseignement financier**

Vingt-et-un États membres mettent spontanément à la disposition de leurs services de renseignement financier respectifs toutes les informations relatives aux déclarations d'argent liquide. Seuls la Finlande, l'Italie et le Royaume-Uni indiquent que ces informations sont accessibles uniquement sur demande, alors que Chypre et la Hongrie ne fournissent à ces services que les données concernant les cas suspects. Ces informations sont transmises aux services de renseignement financier par courrier électronique, courrier postal ou lettre officielle, ou sont consultables au moyen d'un accès direct à la base de données contenant les déclarations d'argent liquide. En ce qui concerne la périodicité, la mise à disposition des informations se fait, selon les cas, en temps réel par un accès direct aux bases de données, sur une base quotidienne, hebdomadaire ou mensuelle, voire, au maximum, tous les trois ou quatre mois (deux États membres).

Certains États membres appliquent des procédures accélérées pour informer leurs services de renseignement financier lorsque les informations concernent la découverte de mouvements d'argent liquide suspects.

La plupart des États membres (Autriche, Bulgarie, Chypre, République tchèque, Allemagne, Danemark, Estonie, Grèce, Finlande, Hongrie, Irlande, Italie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Suède et Royaume-Uni) indiquent qu'ils rendent accessibles à leurs services de renseignement financier respectifs les informations concernant les déclarations d'argent liquide suspectes (pas d'informations pour la Belgique, la France, la Pologne et le Portugal). Certains États membres (Lettonie, Allemagne et Lituanie) mettent ces informations à la disposition

desdits services au moyen d'un accès direct du service national de renseignement financier à la base de données contenant toutes les informations sur les déclarations d'argent liquide. Dans le cas de l'Espagne et des Pays-Bas, la base de données centrale relative aux informations concernant les mouvements d'argent liquide est déjà gérée par le service national de renseignement financier.

Du fait des différences nationales concernant l'organisation des services de renseignement financier et les relations avec les autres autorités compétentes, il est difficile d'envisager une harmonisation accrue des procédures pour l'échange d'informations entre les douanes et lesdits services.

Smurfing

Seize États membres disent appliquer des contrôles spécifiques pour les mouvements de sommes d'argent liquide inférieures au seuil de 10 000 EUR lorsqu'il existe des éléments indiquant que lesdits mouvements sont liés à des activités illégales, pratique connue sous le nom de «smurfing». Cette possibilité est prévue à l'article 5, paragraphe 2, du règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide. La plupart des États membres concernés mettent également ces informations à la disposition de leurs services de renseignement financier respectifs.

3.6. Échange d'informations entre les États membres et la Commission

En l'absence d'un comité chargé de l'assister dans la gestion du règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide, la Commission a mis en place un groupe de travail permanent rassemblant tous les États membres et qui se réunit trois fois par an. Ce groupe de travail est financé dans le cadre du programme Douane 2013, qui finance des activités de coopération entre les États membres et la Commission. Ses missions principales sont l'amélioration de l'échange d'informations, l'harmonisation des procédures, la mise en place de meilleures pratiques et la création d'un environnement propice à l'échange de vues entre États membres au sujet de la mise en œuvre du règlement. Le manuel sur les contrôles des mouvements d'argent liquide récemment adopté par ce groupe de travail a été mis au point à cette fin.

Les États membres et la Commission trouveraient avantage à une procédure de comitologie, qui permettrait d'assurer un degré plus élevé d'harmonisation.

En outre, un groupe d'intérêt virtuel spécifique a été créé dans le cadre d'un outil extranet sécurisé, lequel permet aux administrations publiques de partager des informations et de participer à des forums de discussion. Il contient également des renseignements sur les points de contact centraux et les points de contact accessibles 24 heures sur 24 dans les États membres, de façon à permettre un échange d'informations rapide entre autorités compétentes. La mise à jour de ces renseignements incombe aux États membres.

3.6.1. Échange d'informations entre États membres

Les États membres ont indiqué échanger les informations sur les contrôles des mouvements d'argent liquide au moyen d'une vaste gamme de procédés, dont le système d'information antifraude (AFIS) de l'OLAF, établi par le règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole⁸. Ils échangent également des informations sur les risques par l'intermédiaire du système d'information sur les risques (RIF) établi dans le cadre du système communautaire de gestion des risques en matière douanière, lui-même prévu par le règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire⁹. Ont également été mentionnés des contacts directs via

⁸ JO L 82 du 22.3.1997, p. 1.

⁹ JO L 302 du 19.10.1992, p. 1.

les points de contact centraux pour le contrôle des mouvements d'argent liquide, entre bureaux de douane opérationnels ou par l'intermédiaire des services de renseignement, des points de contact des services répressifs ou du réseau des agents de liaison en matière de criminalité fiscale, de même que l'utilisation des applications informatiques spécifiques d'Europol.

Dans le cadre du groupe «Coopération douanière» du Conseil, les États membres organisent régulièrement des actions communes ciblées. Une opération douanière commune, appelée «Athena», relative aux contrôles de l'argent liquide transporté par les passeurs de fonds, a été organisée sous la présidence française.

3.6.2. *Échange d'informations avec la Commission*

Tous les États membres fournissent trimestriellement à la Commission des statistiques concernant la mise en œuvre du règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide. Ces statistiques sont traitées et mises à la disposition de tous les États membres.

Les États membres transmettent à la Commission, via le système AFIS, les informations sur les cas pour lesquels des éléments indiquent que les sommes d'argent liquide concernées proviennent d'activités criminelles ou d'autres activités illégales portant préjudice aux intérêts financiers de l'Union européenne. Le module SID, qui fait partie du système AFIS, permettra aux États membres d'inclure des informations sur les retenues, saisies ou confiscations d'argent liquide. Les données concernant les enquêtes ouvertes par les services de répression douaniers doivent être introduites dans le fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières (FIDE) du système AFIS, de façon à ce qu'il soit possible de vérifier si une personne (ou une entreprise) a fait l'objet d'une enquête criminelle dans un des États membres. Peu de dossiers ont été chargés dans le FIDE, tandis que le module SID n'est pas encore opérationnel.

3.6.3. *Statistiques sur l'échange d'informations*

Lorsque des éléments indiquent que les sommes d'argent liquide déclarées ou décelées sont liées à des activités illégales associées au mouvement d'argent liquide, les États membres peuvent échanger des informations conformément à l'article 6 du règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide. Les États membres ont notifié peu de cas et indiquent que leur quantification est difficile car les informations sont généralement échangées ponctuellement au moyen de contacts directs entre agents chargés de la répression sans que les services centraux en soient informés. La Commission, consciente de l'importance que revêt un échange d'informations approprié, a mis en place avec les États membres un groupe de projet destiné à améliorer l'échange d'informations.

3.7. **Échange d'informations avec les pays tiers**

Le règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide n'impose pas l'échange d'informations avec les pays tiers. Les États membres qui y procèdent le font dans le cadre d'accords internationaux d'assistance mutuelle ou d'accords bilatéraux, au moyen de contacts directs avec les points de contacts centraux des pays tiers ou par l'intermédiaire du réseau douanier de lutte contre la fraude ou du réseau des agents de liaison en matière de criminalité fiscale. L'échange

d'informations via les services nationaux de renseignement financier a également été mentionné.

La Commission a fourni des informations générales sur les systèmes en place dans le cadre du GAFI.

Un échange de meilleures pratiques et d'expériences avec les États-Unis s'est déroulé en avril 2008 lors d'une réunion spéciale UE/EU du groupe de travail Douane 2013 chargé de contrôle des mouvements d'argent liquide.

3.8. Confidentialité/protection des données/sécurité

La législation suivante est applicable dans tous les États membres:

la 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 données¹⁰ et

la décision 2001/844/CE, CECA, Euratom de la Commission du 29 novembre 2001. Cette décision fixe les règles régissant la classification des données en vue de garantir la sécurité de l'information¹¹.

¹⁰ JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

¹¹ JO L 317 du 3.12.2001, p. 1.

Dispositions générales relatives à la confidentialité/dispositions en matière de secret professionnel

La plupart des États membres (Autriche, Bulgarie, Chypre, République tchèque, Allemagne, Grèce, Espagne, Finlande, France, Estonie, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Malte, Pologne, Roumanie, Suède, Slovénie et Royaume-Uni) ont indiqué l'existence de mesures spécifiques en matière de protection des données pour les échanges de données concernant les contrôles des mouvements d'argent liquide. Aucune information n'est disponible pour la Belgique, le Luxembourg et le Portugal. En réalité, la majorité des États membres appliquent les mesures générales en matière de protection des données à caractère personnel. De plus, très peu d'entre eux ont indiqué avoir pris des mesures relatives à la classification des données afin d'assurer la sécurité de l'information. Quatre États membres (Danemark, Lituanie, Pays-Bas et Slovaquie) ont signalé que les mesures générales en matière de protection des données, de sécurité des données et de confidentialité s'appliquent également aux données concernant les contrôles des mouvements d'argent liquide.

On peut conclure que la plupart des États membres garantissent un niveau minimal de confidentialité ou de protection des données à caractère personnel en ce qui concerne les informations relatives aux contrôles des mouvements d'argent liquide. Peu d'États membres ont adopté des mesures spécifiques pour les contrôles des mouvements d'argent liquide afin d'assurer la protection des données à caractère personnel ou classifié les données relatives à ce type de contrôles pour garantir la sécurité de l'information.

3.9. Sanctions

Tous les États membres ont introduit des dispositions prévoyant des sanctions en cas de non-respect de l'obligation de déclaration. Les sanctions appliquées par la plupart des États membres peuvent être considérées comme proportionnées, dissuasives et effectives, sauf dans quelques cas où le montant des amendes administratives semble trop bas pour que celles-ci aient un effet dissuasif. La Commission a demandé aux États membres concernés de remédier rapidement à la situation.

Dix-huit États membres peuvent appliquer des sanctions qui vont au-delà des sanctions administratives à proprement parler, prévues à l'article 9 du règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide. Ces sanctions comprennent la saisie ou la retenue de l'argent liquide en cas de suspicion d'activité illégale, des amendes (plus élevées), des peines de prison ou la confiscation de l'argent.

Les États membres ne sont pas tenus de fournir à la Commission des statistiques sur les sanctions appliquées. Toutefois, les informations ad hoc disponibles confirment que la plupart des États membres ont effectivement imposé des sanctions.

4. CONCLUSIONS

Les contributions reçues des États membres montrent que la mise en œuvre récente du règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide est satisfaisante dans l'ensemble. Les États membres ont organisé leurs autorités compétentes pour faire en sorte que les passagers respectent leur obligation de déclaration, que les déclarations

d'argent liquide soient traitées et que des contrôles soient effectués sur les passagers, leurs bagages et leurs moyens de transport. Ils ont également mis en place un système de sanction et/ou de retenue d'argent liquide en cas de non-respect des exigences concernant la déclaration d'argent liquide. Les États membres se sont organisés pour que les informations obtenues dans le cadre du système de déclaration de l'argent liquide soient mises à la disposition du service national de renseignement financier. Le cas échéant, ils échangent des informations avec d'autres États membres, la Commission et les pays tiers, tout en respectant les normes en matière de confidentialité et de protection des données. Compte tenu des différences entre États membres au niveau des déclarations d'argent liquide reçues et des contrôles effectués, il est nécessaire de suivre de près les États membres pour accroître l'harmonisation de la mise en œuvre du règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide. Si nécessaire, les États membres devront prendre les mesures correctives qui s'imposent.

Dans quelques États membres, des lacunes ont été constatées en matière d'enregistrement, de traitement et de mise à disposition des informations relatives aux contrôles, ainsi qu'en ce qui concerne l'introduction de sanctions nationales. La Commission prend les mesures nécessaires pour faire en sorte que la législation de l'UE relative au contrôle des mouvements d'argent liquide soit adéquatement mise en œuvre dans tous les États membres.

5. RECOMMANDATIONS

L'expérience acquise dans le cadre de la mise en œuvre pratique du règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide permet de conclure qu'une révision approfondie du règlement n'est PAS nécessaire.

Toutefois, il apparaît que certaines adaptations du cadre réglementaire régissant les contrôles des mouvements d'argent liquide sont envisageables. On pourrait ainsi:

- revoir l'article 3 du règlement pour remédier aux difficultés pratiques rencontrées par les États membres en ce qui concerne les passagers en transit;
- introduire un formulaire de déclaration d'argent liquide commun à l'échelle de l'UE, sur la base du formulaire de déclaration commun actuellement utilisé par la majorité des États membres, afin de permettre une plus grande harmonisation des données collectées, une meilleure sensibilisation du public et une éventuelle informatisation;
- prévoir des dispositions obligatoires en matière de communication (trimestrielle) à la Commission des statistiques recueillies par les États membres, afin d'assurer le suivi de l'efficacité du règlement. À l'heure actuelle, les dispositions en matière de communication d'informations sont fondées sur des accords volontaires;
- prévoir une disposition obligatoire en matière de sensibilisation à l'obligation de déclarer l'argent liquide. À l'heure actuelle, toutes les actions de communication sont prises sur une base volontaire;
- introduire une procédure de comitologie afin d'institutionnaliser les échanges avec les États membres au sujet de la gestion du règlement;

- envisager un règlement d'application de la Commission pour les éléments techniques tels que le format du formulaire de déclaration commun ou le contenu des exigences en matière de communication d'informations.

L'échange de meilleures pratiques et une plus grande uniformisation des procédures au moyen de normes juridiques non contraignantes, comme des lignes directrices ou des accords techniques entre États membres dans le cadre du groupe de travail sur les contrôles des mouvements d'argent liquide, permettraient déjà d'assurer davantage d'harmonisation.

Pour parvenir à une harmonisation *complète* des contrôles portant sur l'argent liquide entrant dans l'UE ou en sortant, il serait nécessaire de *modifier* le règlement sur le contrôle des mouvements d'argent liquide.

ANNEXE 1:

Statistiques résumées concernant les déclarations et les constats d'argent liquide
- tous États membres -
3^e trimestre 2007 – 2^e trimestre 2009

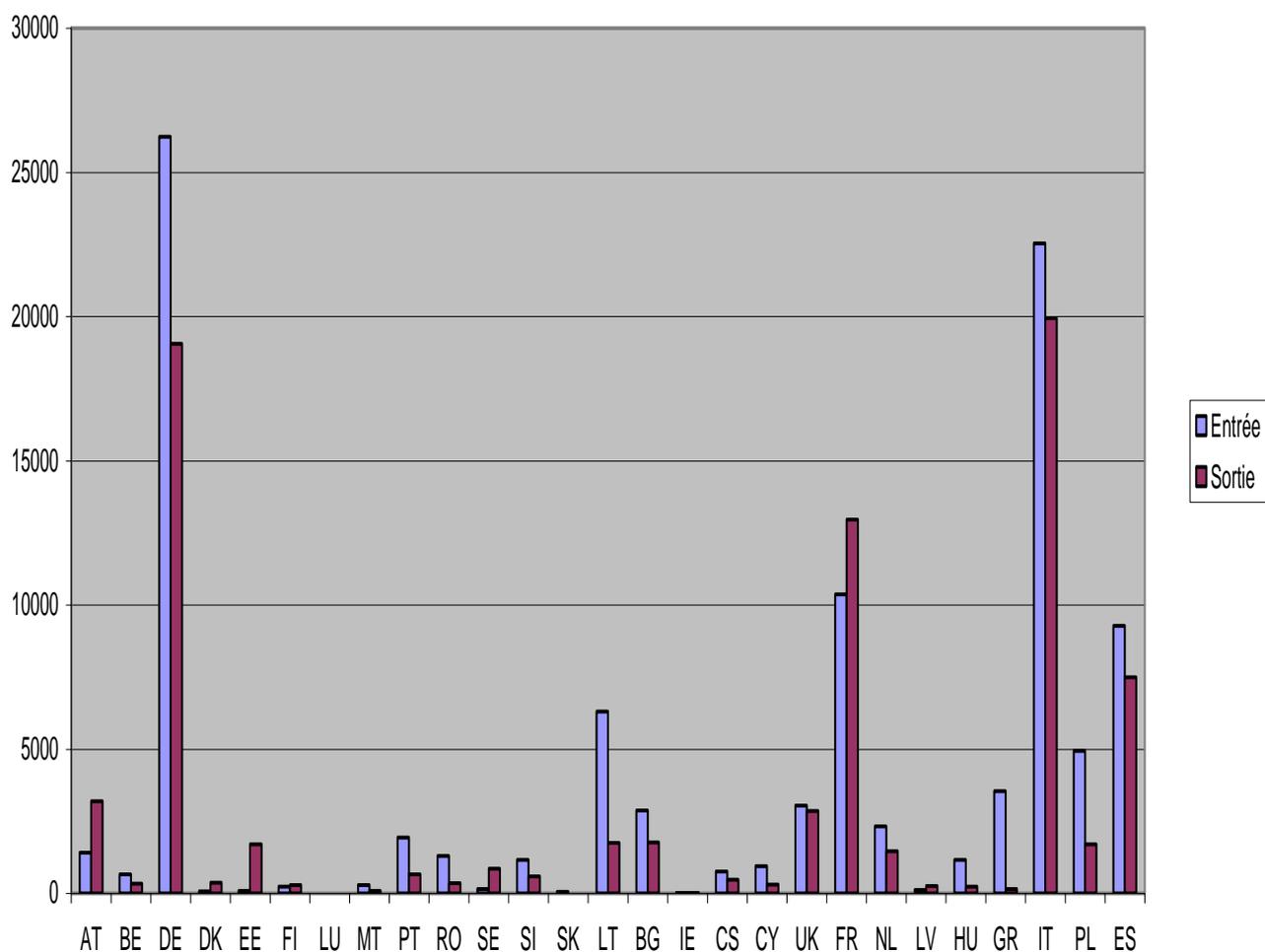
Déclarations spontanées d'argent liquide					Constats			
Pays	Nbre de déclarations	Entrée	Sortie	Somme en euros	Entrée	Sortie	Total	Somme en euros
AT	4589	1404	3185	5.631.564.366	4	12	16	1.394.484
BE	995	653	342	53.470.113	23	13	36	2.751.764
DE	45303	26239	19064	55.775.450.005	3272	1938	5210	996.985.476
DK	435	70	365	16.811.874	3	276	279	7.580.171
EE	1769	79	1690	1.091.682.756	5	3	8	225.823
FI	520	233	287	81.599.560	36	12	48	1.252.599
LU	15	7	8	1.150.540	0	0	0	0
MT	369	291	78	17.116.042	2	0	2	57.140
PT	2588	1932	656	212.936.525	324	179	503	31.511.113
RO	1729	1362	367	160.856.092	0	5	5	26.079
SE	1015	158	857	33.050.252	11	0	11	428.802
SI	1750	1167	583	3.027.662.737	50	10	60	3.604.333
SK	51	50	1	1.663.601	0	0	0	0
LT	8046	6302	1744	214.153.403	0	2	2	16.199
BG	4636	2870	1766	304.051.835	12	41	53	5.377.271
IE	24	9	15	680.755	4	12	16	336.430
CS	1227	762	465	420.463.999	2	0	2	36.655
CY	1240	935	305	47.741.670	14	20	34	870.916
UK	5895	3042	2853	203.555.076	341	926	1267	31.848.240
FR	23339	10373	12966	1.936.488.129	1572	984	2556	221.041.774
NL	3776	2321	1455	161.789.026	264	453	717	23.039.467
LV	369	123	246	84.639.062	4	0	4	942.263
HU	1380	1145	235	78.083.925	11	10	21	490.359
EL	3695	3550	145	123.303.936	2	8	10	1.243.525
IT	40194	22531	17663	8.745.018.735	796	801	1597	258.241.296
PL	6636	4943	1693	242.940.502	40	35	75	5.209.018
ES	16766	9273	7493	1.253.528.580	33	454	487	37.828.899
TOTAL	178.351	101.824	76.527	79.921.453.095	6.825	6.194	13.019	1.632.340.096

IT, PL et GR n'ont pas fourni de données concernant les contrôles pour les 3^e et 4^e trimestres 2007

BE n'a pas fourni de données pour le 3^e trimestre 2007.

ANNEXE 2:

Nombre de déclarations d'argent liquide
- tous États membres -
3^e trimestre 2007 – 2^e trimestre 2009

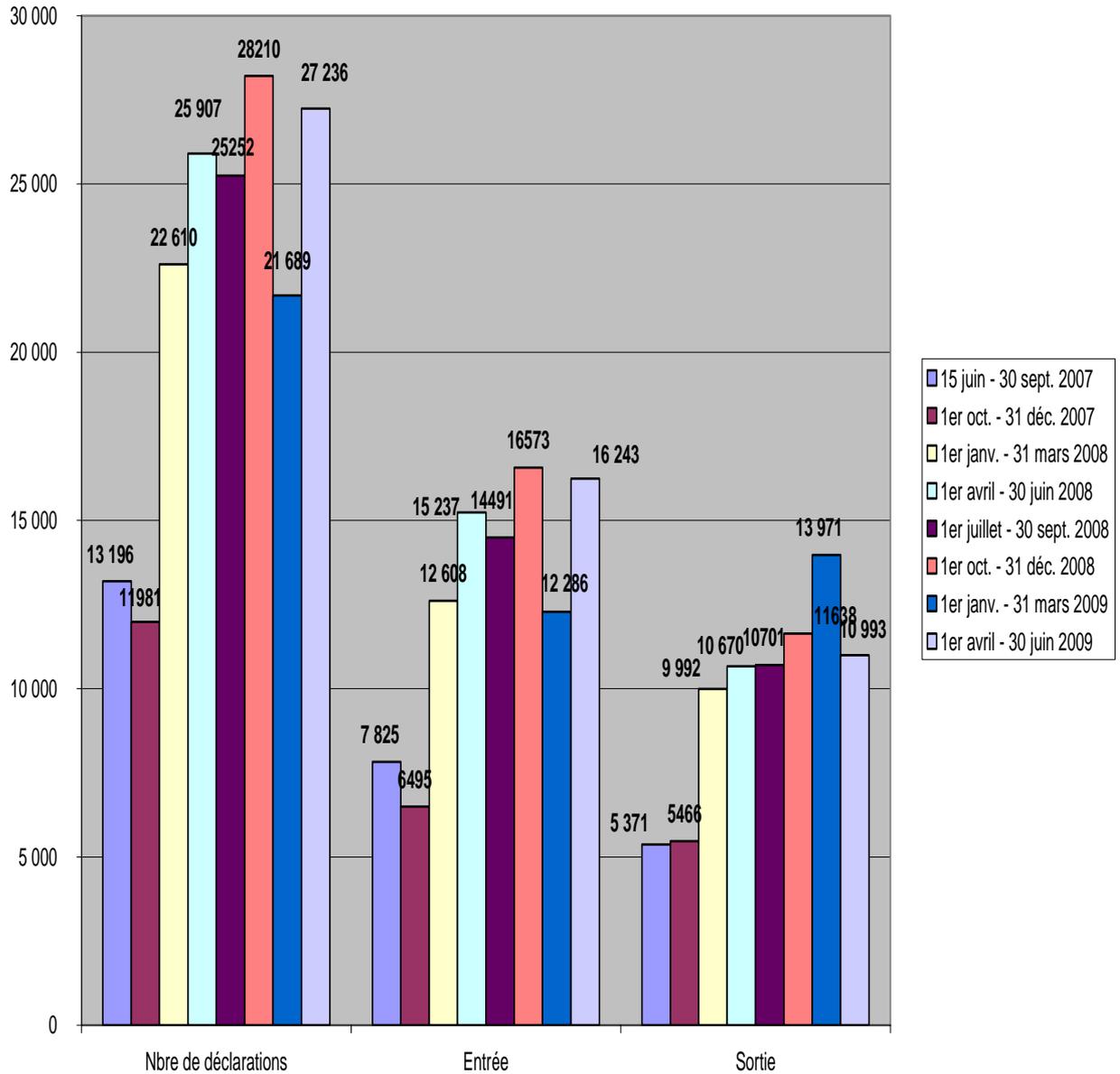


IT, PL et GR n'ont pas fourni de données concernant les contrôles pour les 3^e et 4^e trimestres 2007

BE n'a pas fourni de données pour le 3^e trimestre 2007.

ANNEXE 3:

Évolution du nombre de déclarations d'argent liquide
- total -
3^e trimestre 2007 – 2^e trimestre 2009

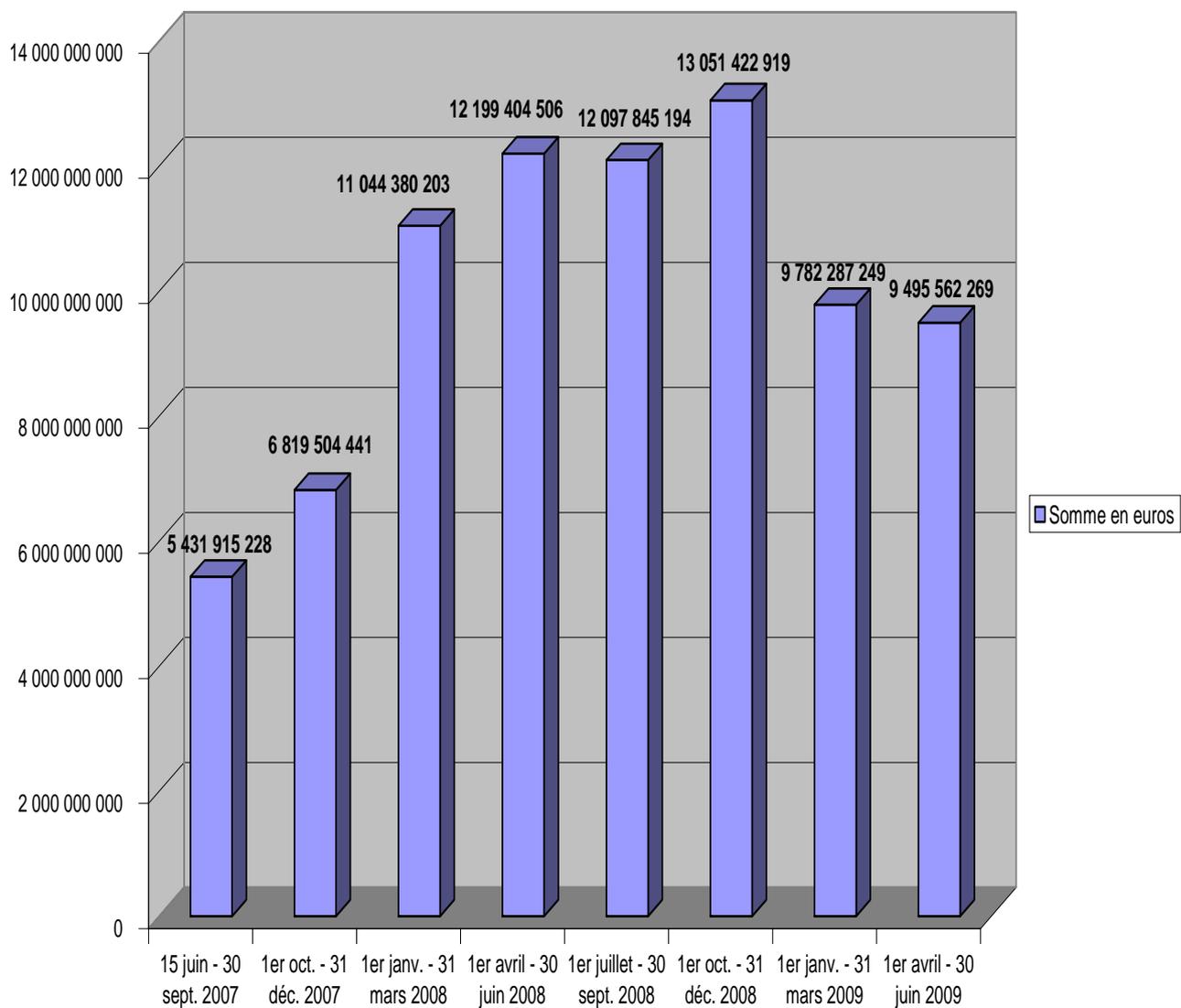


IT, PL et GR n'ont pas fourni de données concernant les contrôles pour les 3^e et 4^e trimestres 2007

BE n'a pas fourni de données pour le 3^e trimestre 2007.

ANNEXE 4:

Évolution des déclarations d'argent liquide en euros
- total -
3^e trimestre 2007 – 2^e trimestre 2009

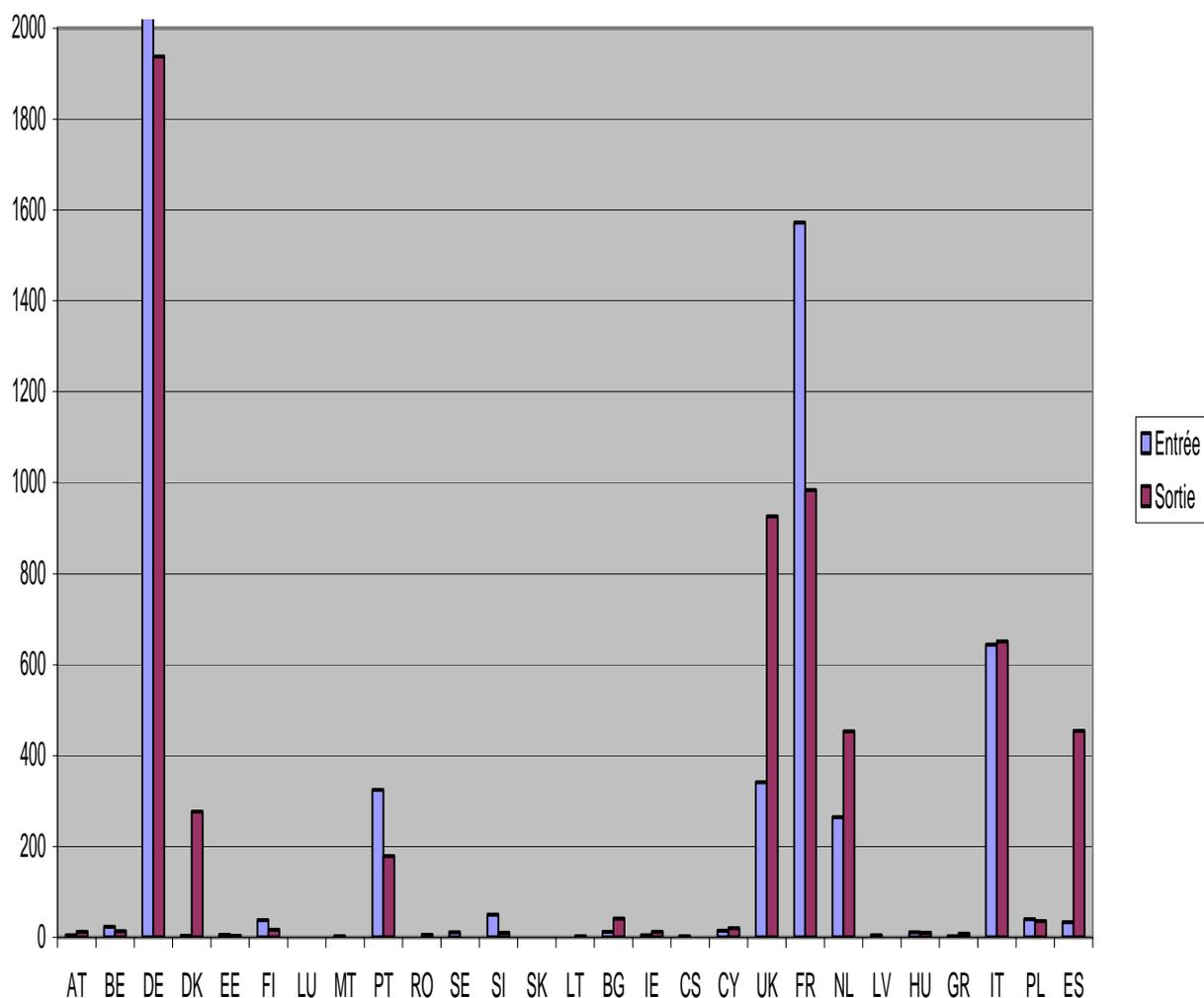


IT, PL et GR n'ont pas fourni de données concernant les contrôles pour les 3^e et 4^e trimestres 2007

BE n'a pas fourni de données pour le 3^e trimestre 2007.

ANNEXE 5:

Nombre de constats d'argent liquide
- tous États membres -
3^e trimestre 2007 – 2^e trimestre 2009

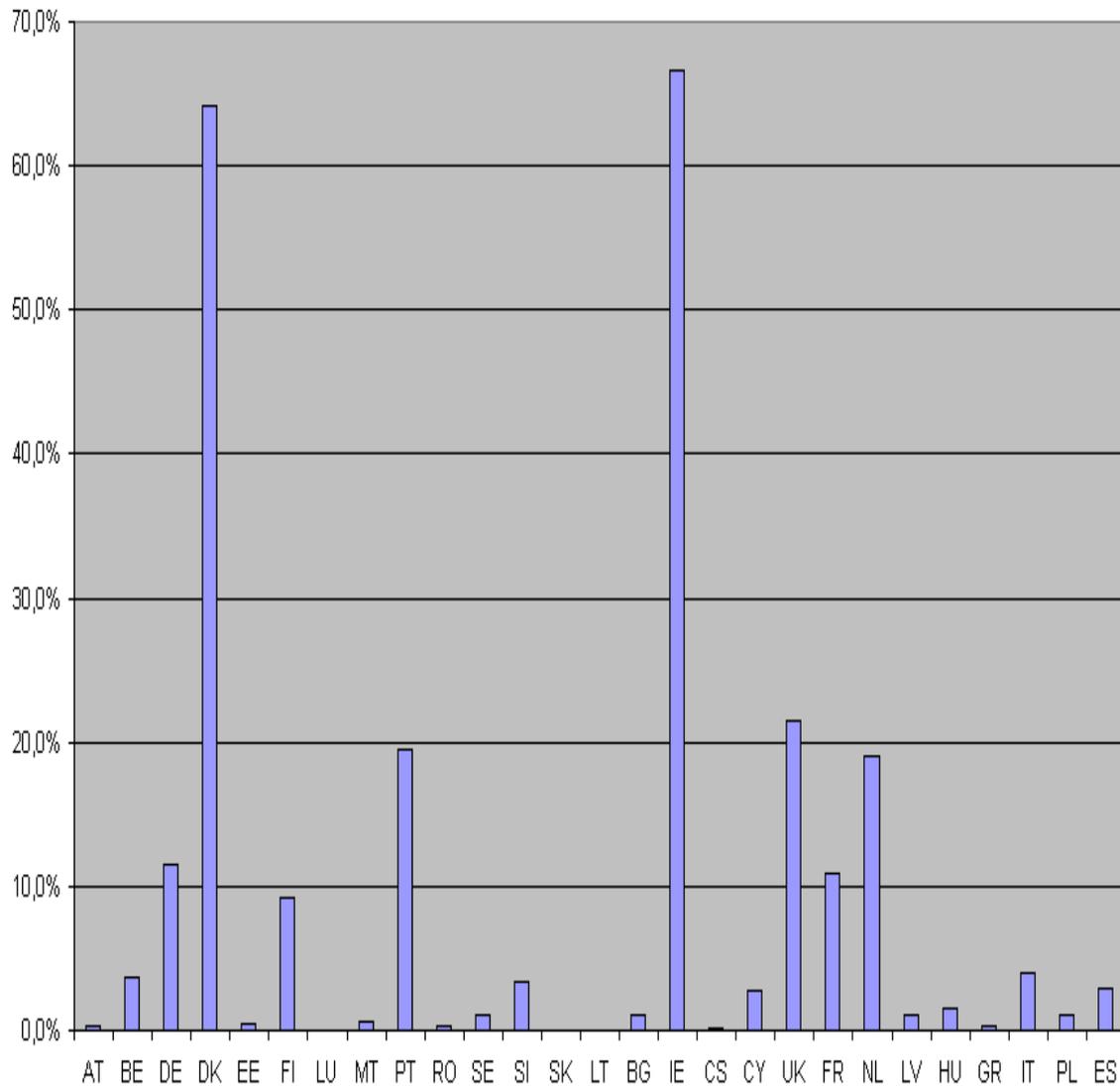


IT, PL et GR n'ont pas fourni de données concernant les contrôles pour les 3^e et 4^e trimestres 2007

BE n'a pas fourni de données pour le 3^e trimestre 2007.

ANNEXE 6:

Rapport entre les constats d'argent liquide et le nombre total de déclarations d'argent liquide
- tous États membres -
3^e trimestre 2007 – 2^e trimestre 2009

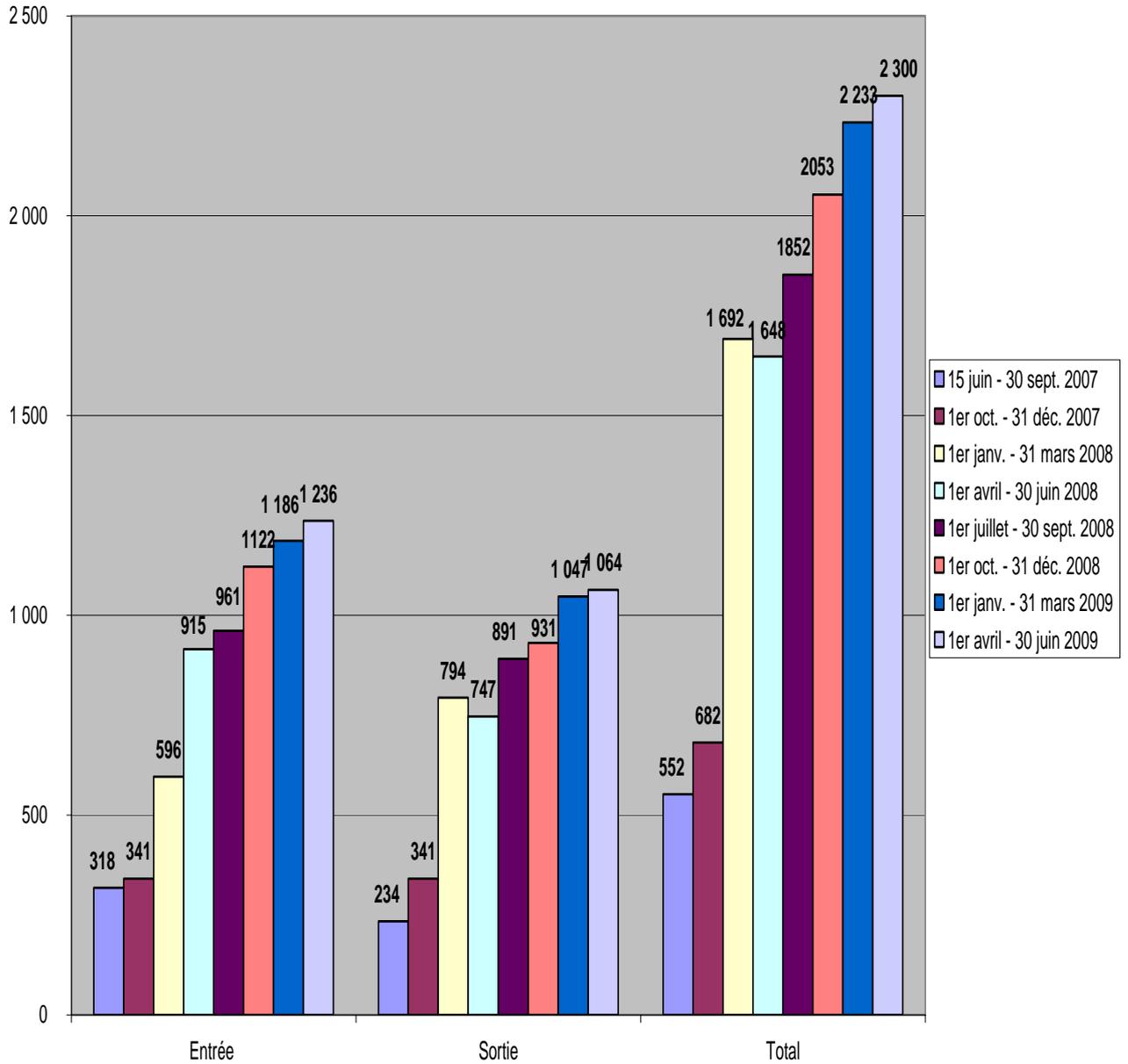


IT, PL et GR n'ont pas fourni de données concernant les contrôles pour les 3^e et 4^e trimestres 2007

BE n'a pas fourni de données pour le 3^e trimestre 2007.

ANNEXE 7:

Évolution du nombre de constats d'argent liquide
- total -
3^e trimestre 2007 – 2^e trimestre 2009

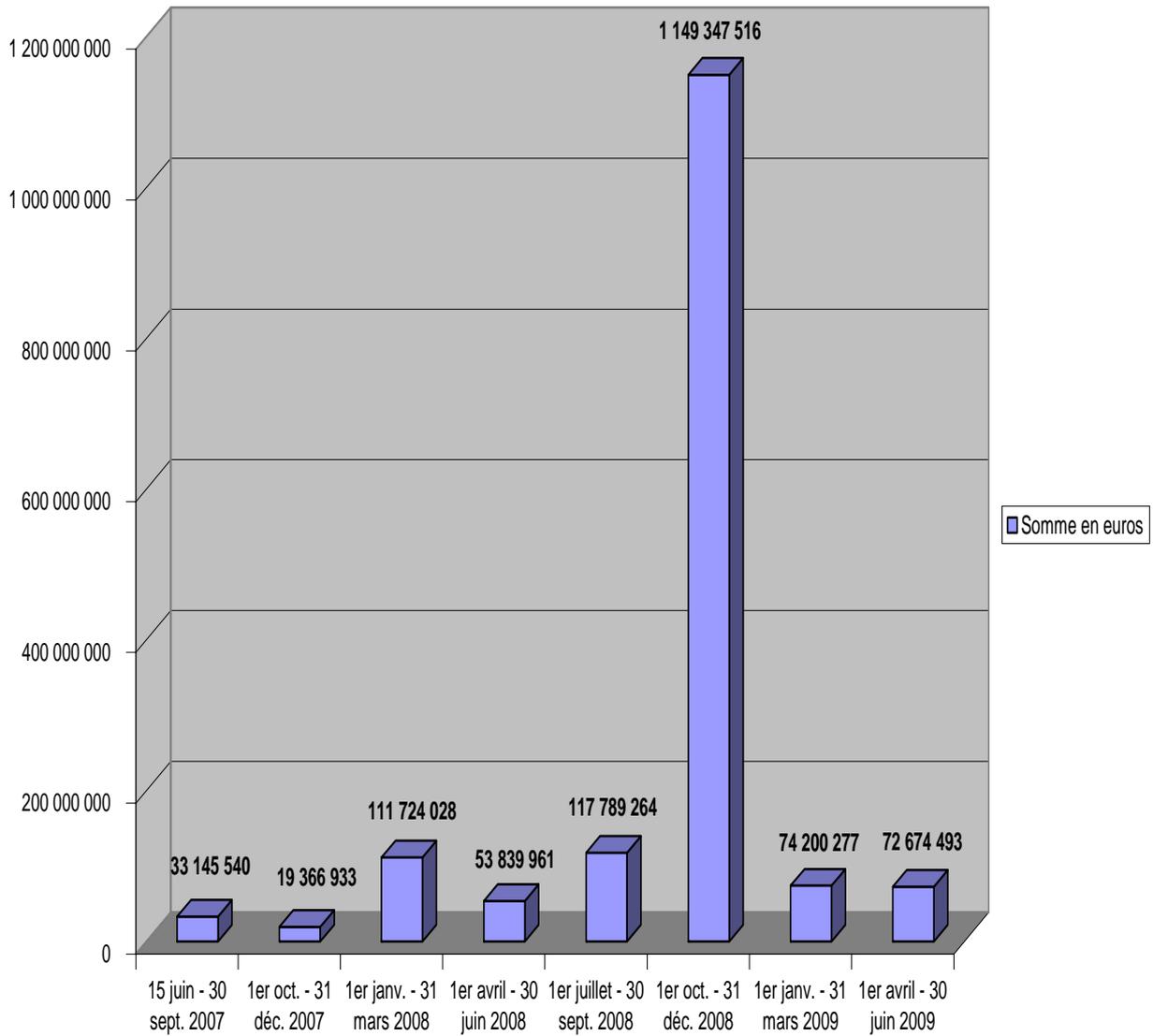


IT, PL et GR n'ont pas fourni de données concernant les contrôles pour les 3^e et 4^e trimestres 2007

BE n'a pas fourni de données pour le 3^e trimestre 2007.

ANNEXE 8:

Évolution des constats d'argent liquide en euros
- total -
3^e trimestre 2007 – 2^e trimestre 2009



IT, PL et GR n'ont pas fourni de données concernant les contrôles pour les 3^e et 4^e trimestres 2007
BE n'a pas fourni de données pour le 3^e trimestre 2007.