

Bruxelles, le 12.9.2018
COM(2018) 645 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL EUROPÉEN, À LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE, AU COMITÉ
ÉCONOMIQUE ET SOCIAL ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

**Renforcer le cadre de l'Union en matière de surveillance prudentielle et de surveillance
anti-blanchiment applicable aux établissements financiers**

1. INTRODUCTION

Le système financier de l'Union s'appuie sur un cadre réglementaire et prudentiel solide qui a été profondément remanié au cours des dernières années afin de préserver la sécurité et la solidité des établissements du secteur financier mais aussi sa propre stabilité. Ce cadre renforcé prévoit désormais la mise en place d'une union bancaire, laquelle est en voie d'achèvement.¹ Les deux premiers piliers de l'union bancaire ont été posés avec succès, le système bancaire des États membres participants ayant été placés sous la responsabilité commune d'un mécanisme de surveillance unique et d'un mécanisme de résolution unique, fondés sur un corpus réglementaire unique pour toute l'Union. Afin de favoriser la convergence de la surveillance financière et d'accroître l'efficacité de celle-ci dans l'ensemble de l'Union, la Commission a également présenté des propositions législatives visant à renforcer le mandat et la gouvernance des autorités européennes de surveillance.² Ces propositions sont essentielles à l'union des marchés des capitaux et doivent être adoptées rapidement.

Un système solide et crédible de détection et de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme constitue un élément essentiel de ce cadre, indispensable au bon fonctionnement de l'union bancaire et de l'union des marchés des capitaux. Bien que le système actuel ait été sensiblement amélioré ces dernières années, il convient de prendre rapidement des mesures législatives et non législatives pour combler un certain nombre de lacunes.

Le cadre de l'Union en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme³ a été considérablement renforcé par l'adoption de la quatrième directive anti-blanchiment,⁴ conforme aux normes internationales.⁵ La cinquième directive anti-blanchiment,⁶ qui est entrée en vigueur en juillet 2018 et qui doit être transposée le 10 janvier 2020 au plus tard, apportera d'autres améliorations importantes. Cette directive, qui va au-delà des normes internationales, comprend des mesures de renforcement de la transparence concernant les bénéficiaires effectifs, renforce le cadre d'évaluation des pays tiers à haut risque, traite les risques liés à l'anonymat des cartes prépayées et des monnaies virtuelles, et régit la coopération entre les autorités de surveillance anti-blanchiment et les autorités de surveillance prudentielle.

¹ Voir la communication au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'achèvement de l'union bancaire - COM(2017) 592 final - et la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Compléter l'union des marchés des capitaux d'ici 2019 - il faut accélérer le processus» - COM(2018) 0114 final.

² COM(2017) 536 final.

³ Les références faites dans la présente communication à la lutte contre le blanchiment de capitaux doivent s'entendre comme faites également à la lutte contre le financement du terrorisme.

⁴ 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.

⁵ Le Groupe d'action financière est l'organisme international de normalisation en matière de blanchiment de capitaux et ses recommandations sont suivies par tous ses membres.

⁶ Directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE.

En dépit de ce renforcement du cadre législatif, plusieurs affaires récentes de blanchiment de capitaux au sein de banques européennes ont fait naître la crainte que des lacunes subsistent dans le cadre de surveillance de l'Union. Une articulation claire entre les règles prudentielles et les règles anti-blanchiment applicables aux établissements financiers fait notamment défaut. La Commission s'inquiète également des réactions tardives des autorités de surveillance et des insuffisances de la coopération et de l'échange d'informations, tant au niveau national, entre les autorités prudentielles et les autorités anti-blanchiment, qu'au niveau international, entre les autorités de différents États membres ou pays tiers⁷.

Même si ces affaires ne concernent qu'une très petite partie du système financier de l'Union, elles en ternissent la réputation. C'est pourquoi l'Union doit s'employer rapidement et résolument à remédier aux lacunes constatées et à réduire encore les risques que les activités de blanchiment et de financement du terrorisme font peser sur son système financier.

Ces préoccupations ont été relayées par les autres institutions de l'Union. Le Parlement européen a organisé plusieurs auditions en réaction aux récents scandales, tandis qu'au sein du Conseil, la question a été soulevée par les ministres des finances, et tout récemment par le président de l'Eurogroupe, M. Centeno, dans une lettre adressée le 25 juin 2018 au président du Conseil européen, M. Tusk.⁸ La déclaration et la feuille de route franco-allemandes de Meseberg publiées le 19 juin 2018 mettent elles aussi l'accent sur ce problème.⁹

Comme première réponse, la Commission a invité, en mai 2018, les présidents des autorités européennes de surveillance, le président du comité anti-blanchiment des autorités européennes de surveillance et le président du conseil de surveillance de la BCE à mettre sur pied un groupe de travail conjoint afin d'engager une réflexion collective sur les moyens d'améliorer le cadre actuel de la coopération entre les autorités de surveillance anti-blanchiment et les autorités de surveillance prudentielle.

Dans ce contexte, la présente communication, accompagnée de la proposition législative, expose les mesures à prendre pour renforcer encore la surveillance des établissements financiers dans l'Union en vue de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Une action résolue de l'ensemble des autorités concernées renforcera encore l'intégrité du système financier de l'Union et de l'union bancaire en particulier, favorisera la stabilité financière et réduira encore davantage la criminalité financière dans l'Union.

2. POURQUOI UNE ACTION DE L'UE EST NÉCESSAIRE

L'Union européenne a mis en place un cadre juridique solide de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ce cadre transpose les normes

⁷ Ces affaires ont eu lieu avant la transposition de la cinquième directive anti-blanchiment, qui améliorera la coopération et l'échange d'informations entre toutes les autorités concernées.

⁸ «... la nécessité d'améliorer le suivi actuel de la mise en œuvre des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux fait consensus. Dans un premier temps, les institutions élaboreront un rapport en juillet. Sur cette base, et en étroite coopération avec les autorités nationales compétentes, des mesures supplémentaires devraient être convenues d'ici à la fin de 2018, éventuellement dans le cadre d'un plan d'action.»

⁹ «Pour la lutte contre le blanchiment, nous avons besoin d'un ensemble de critères fondamentaux pour mesurer de manière fiable les risques de blanchiment qui existent dans le secteur bancaire. En outre, un processus de suivi solide est nécessaire pour rendre compte de la mise en œuvre effective de ces critères. À la fois ces critères et ce processus de suivi devraient être élaborés d'ici à décembre 2018 par les institutions européennes, y compris le MSU, et les États membres; la France et l'Allemagne apporteront une contribution commune. Il est essentiel que ce processus ne soit pas seulement de nature formelle, mais réduise sensiblement les risques découlant de la non-conformité en matière de lutte contre le blanchiment.»

internationales du Groupe d'action financière, mais prévoit aussi des garanties supplémentaires pour assurer la sécurité et le bon fonctionnement du système financier de l'UE. L'obligation des établissements financiers ainsi que d'autres entités de mettre en place un système interne d'identification, d'évaluation et de gestion des risques de blanchiment liés à leurs activités en constitue l'un des piliers. Le cadre de surveillance établi pour lutter contre le blanchiment capital et le financement du terrorisme consiste en un instrument unique, la directive anti-blanchiment, qui s'applique également à un certain nombre d'acteurs hors du secteur des services financiers. Le contrôle du respect de la législation anti-blanchiment suit une approche nationale, fondée sur la surveillance exercée par le pays d'accueil, avec uniquement une harmonisation minimale des compétences de surveillance et aucune harmonisation des pouvoirs des autorités de surveillance.

Quoiqu'elle y soit étroitement liée, la réduction des risques de blanchiment dans les établissements financiers est une tâche distincte de celle des autorités de surveillance prudentielle, qui consiste à assurer la sécurité et la solidité des établissements financiers ainsi que la stabilité du système financier au sens large. Cette tâche est exécutée sur la base du cadre prudentiel de l'Union applicable aux établissements financiers, qui comprend un certain nombre d'instruments législatifs relatifs à différents secteurs des services financiers.¹⁰ Les pouvoirs de surveillance prudentielle sont largement harmonisés et les responsabilités essentiellement confiées à l'autorité du pays d'origine. Dans le cas des banques, les pouvoirs de surveillance dans les États membres participant à l'union bancaire sont partagés, depuis la création du mécanisme de surveillance unique, entre la Banque centrale européenne (BCE) et les autorités nationales compétentes.

Le cadre actuel fait intervenir des autorités différentes d'un pays à l'autre et investies, en matière de surveillance, de missions, de pouvoirs et de responsabilités propres. Pour être efficaces, ces autorités doivent coopérer étroitement entre elles. La cinquième directive anti-blanchiment lèvera les obstacles à la coopération entre les autorités de surveillance anti-blanchiment et les autorités de surveillance prudentielle, et notamment la Banque centrale européenne,¹¹ mais d'autres mesures sont nécessaires pour garantir une coopération effective en matière de surveillance, en particulier lorsque des établissements financiers exercent des activités transfrontières.

a) Contrôle du respect de la directive anti-blanchiment

La directive anti-blanchiment est fondée sur une harmonisation minimale et comprend de grands principes et des orientations détaillées à l'intention des autorités de surveillance, ce qui laisse aux États membres une certaine latitude quant à sa mise en œuvre et a conduit à des pratiques de surveillance nationales divergentes. Il n'existe à l'heure actuelle ni mécanisme obligatoire ni ligne directrice détaillée qui permettent d'assurer une coopération continue et structurée entre les autorités de surveillance anti-blanchiment et les autorités de surveillance

¹⁰ Ces instruments législatifs incluent notamment la directive 2013/36/UE concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (directive sur les exigences de fonds propres), la directive 2014/65/UE du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers (MiFID) et la directive 2009/138/CE du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II).

¹¹ La cinquième directive anti-blanchiment vise à supprimer les obstacles et à améliorer l'échange d'informations entre les autorités de surveillance anti-blanchiment et les autorités de surveillance prudentielle et appelle ces dernières à coopérer autant que possible. En outre, lorsqu'une cellule de renseignement financier détecte une transaction suspecte à la suite d'une analyse, elle est tenue d'en informer les autorités compétentes concernées, dont éventuellement l'autorité de surveillance prudentielle.

prudentielle des établissements financiers exerçant des activités transfrontières; de plus, une marge discrétionnaire est laissée quant à la nature des informations à partager et au délai à respecter pour leur notification. Le domaine de compétences des autorités de surveillance anti-blanchiment n'est pas défini précisément.¹² De surcroît, la coordination avec les pays tiers reste fragmentée.

b) Prise en compte par les autorités de surveillance prudentielle, dont la Banque centrale européenne en sa qualité d'autorité de surveillance, des aspects anti-blanchiment

Il existe un lien manifeste entre la surveillance anti-blanchiment et la surveillance prudentielle: concernant le traitement des risques de blanchiment et de financement du terrorisme, l'inaction peut avoir des effets préjudiciables sur la solidité financière d'un établissement, sur l'intégrité du marché intérieur et sur la stabilité financière. Par conséquent, la législation prudentielle exige des autorités de surveillance des établissements financiers qu'elles tiennent compte des aspects relatifs au blanchiment de capitaux dans toutes leurs activités.¹³

Dans la pratique, toutefois, les autorités de surveillance sont soumises à des règles nationales qui transposent différemment les exigences prudentielles prévues dans la législation, car celles-ci n'ont pas été complétées par des lignes directrices harmonisées. En outre, malgré une compétence claire en matière de retrait de licence dans les cas d'infraction grave aux règles anti-blanchiment, inscrite à la fois dans le cadre prudentiel et le cadre anti-blanchiment, les conditions de retrait de l'agrément sont insuffisamment précisées. La coopération entre autorités prudentielles et autorités de surveillance anti-blanchiment dépend aussi largement de la bonne foi et de la bonne volonté des autorités concernées.¹⁴

Au sein de l'union bancaire, la Banque centrale européenne n'a pas mission de veiller au respect des règles énoncées dans la directive anti-blanchiment. Elle est toutefois chargée, en sa qualité d'autorité de surveillance, d'assurer directement la surveillance des établissements importants et est donc confrontée aux problèmes évoqués plus haut. L'obligation qui lui est faite, pour les aspects prudentiels relatifs à la surveillance anti-blanchiment, d'appliquer la législation nationale transposant les directives de l'UE dans tous les États membres participant au mécanisme de surveillance unique et de s'y fier crée d'autres difficultés. En raison des transpositions nationales divergentes au sein de l'union bancaire, les informations que la BCE peut obtenir, les possibilités de contacter les cellules de renseignement financier (CRF) ou les autorités anti-blanchiment nationales ainsi que les outils de surveillance disponibles varient fortement en fonction du pays d'origine de la banque concernée.

¹² La directive anti-blanchiment fait référence à des «pouvoirs renforcés en matière de surveillance».

¹³ Les autorités de surveillance prudentielle sont tenues de prendre en considération les aspects relatifs au blanchiment lors de l'octroi des agréments, de l'évaluation des acquisitions de participations qualifiées ou de l'évaluation de compétence et d'honorabilité, dans le cadre ordinaire de la surveillance, et notamment de l'évaluation continue des risques auxquels un établissement financier peut être exposé, et dans les cas de retrait d'un agrément pour violation grave des dispositions nationales anti-blanchiment.

¹⁴ Le cadre prudentiel ne fixe pas d'obligations expresses de coopération entre les autorités prudentielles et les autorités de surveillance anti-blanchiment qui permettraient d'étayer en temps utile et régulièrement les évaluations prudentielles par des constatations relatives à la lutte contre le blanchiment. Les autorités prudentielles ne sont pas non plus tenues de notifier à leurs homologues anti-blanchiment ou aux cellules de renseignement financier les preuves de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme qu'elles pourraient découvrir dans les entités placées sous leur surveillance.

La Banque centrale européenne, en sa qualité d'autorité de surveillance, exerce également certaines compétences¹⁵ à l'égard d'établissements moins importants au sein de l'union bancaire, notamment celle de procéder à certaines évaluations des risques de blanchiment. Dans l'exercice de cette compétence, la BCE doit s'appuyer sur les informations communiquées par les autorités de surveillance prudentielle et les autorités de surveillance anti-blanchiment nationales, dont le domaine d'action varie fondamentalement d'un pays à l'autre.

c) Rôle joué par les autorités européennes de surveillance

Les autorités européennes de surveillance¹⁶ sont spécialement chargées, dans leurs règlements fondateurs, de veiller à ce que les règles prudentielles et le cadre anti-blanchiment de l'Union soient appliqués de manière cohérente, efficace et effective. En outre, la directive anti-blanchiment habilite les autorités européennes de surveillance à promouvoir, par la publication d'orientations et l'élaboration de projets de normes techniques de réglementation, la convergence de la surveillance anti-blanchiment sur certains aspects.

Ces autorités exercent l'essentiel de leur activité de lutte contre le blanchiment au sein du comité anti-blanchiment, un sous-comité du comité mixte qui réunit les autorités de surveillance anti-blanchiment. Les règles transsectorielles qui relèvent de la compétence de plusieurs autorités européennes de surveillance doivent être adoptées par tous les conseils des autorités de surveillance concernés. Dans la réalité, c'est l'Autorité bancaire européenne (ABE) qui est la plus active sur les questions anti-blanchiment et ses travaux ne se limitent pas aux actions conjointes.¹⁷

La lutte contre le blanchiment de capitaux n'est que l'une des nombreuses tâches des autorités européennes de surveillance. Elle est donc en concurrence pour les ressources. Par ailleurs, en raison du processus décisionnel à la fois long et laborieux du comité mixte ainsi que des rangs de priorité différents que chacune accorde aux questions relatives à la lutte contre le blanchiment, ces trois autorités n'ont jusqu'à présent joué qu'un rôle relativement limité.

3. UNE STRATEGIE POUR UNE COOPERATION FLUIDE EN MATIERE DE SURVEILLANCE

L'adoption de la cinquième directive anti-blanchiment est une étape importante du renforcement du cadre législatif. Pour lutter efficacement contre la criminalité financière, dont la délinquance fiscale, il convient de mettre en œuvre correctement les nouvelles règles et de renforcer la coordination entre les différentes autorités.

Il est toutefois nécessaire de définir une stratégie plus large qui garantisse l'efficacité et la solidité de la surveillance des établissements et marchés financiers lorsqu'il s'agit de traiter les problèmes posés par le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. La préservation de la stabilité financière est un objectif commun au cadre anti-blanchiment et au

¹⁵ La Banque centrale européenne est chargée de l'octroi ou du retrait de la licence ainsi que de l'évaluation des acquisitions de participations qualifiées en ce qui concerne les établissements moins importants.

¹⁶ Autorité bancaire européenne, Autorité européenne des marchés financiers et Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles.

¹⁷ À titre d'exemple, l'Autorité bancaire européenne a publié un «Avis sur l'application aux demandeurs d'asile de mesures de vigilance à l'égard de la clientèle» afin de promouvoir une démarche commune en matière d'accès de ces personnes à un compte de paiement, participe activement au groupe d'experts du Comité de Bâle sur la lutte contre le blanchiment des capitaux et est sur le point de lancer ses propres contrôles des autorités de surveillance anti-blanchiment en vue de renforcer l'efficacité de la surveillance bancaire dans le domaine de la lutte contre le blanchiment.

cadre prudentiel, d'où la nécessité de définir clairement les missions des différentes autorités, mais aussi de permettre une utilisation coordonnée et synergique de tout l'éventail des pouvoirs à leur disposition ainsi qu'un échange harmonieux et un flux structuré des informations utiles.

La stratégie proposée se fonde sur l'analyse réalisée par le groupe de travail conjoint précité créé par la Commission. Elle comprend des initiatives législatives et non législatives à court terme, combinées à des objectifs à long terme plus ambitieux, qui devraient renforcer progressivement l'interaction entre le cadre anti-blanchiment et le cadre prudentiel.

3.1. INITIATIVES LEGISLATIVES A COURT TERME

Un certain nombre de questions doivent être traitées d'urgence au moyen de modifications législatives. Plusieurs modifications essentielles, susceptibles d'améliorer considérablement le cadre de surveillance des risques de blanchiment et de contribuer ainsi à la réduction des risques dans le secteur financier, pourraient déjà être envisagées dans les négociations législatives en cours.

3.2.1 Amélioration du cadre prudentiel des banques – Modifications de la directive sur les exigences de fonds propres

La cinquième directive anti-blanchiment renforce les exigences en matière de coopération entre les diverses autorités nationales et améliore la coopération transfrontière, mais certaines dispositions sectorielles, en particulier la directive sur les exigences de fonds propres, pourraient avoir une incidence non désirée sur la coopération dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux. Son strict régime de confidentialité et le fait qu'elle n'oblige pas clairement les autorités de surveillance prudentielle à coopérer avec les autorités et organismes anti-blanchiment posent notamment problème.

Dans ce contexte, le Parlement européen a présenté deux amendements utiles à la proposition de la Commission de novembre 2016 visant à modifier la directive sur les exigences de fonds propres (dans le cadre du train de mesures relatif à la réduction des risques): l'un sur l'échange d'informations et l'autre sur le devoir de coopération entre les autorités de surveillance prudentielle et les autorités et organismes anti-blanchiment. La Commission souscrit sans réserve à la proposition d'améliorer l'échange d'informations et de créer un devoir de coopération entre toutes ces autorités:

- Dans le contexte de l'amélioration des exigences en matière d'échange d'informations, les organismes et autorités compétents qui reçoivent, analysent et traitent des informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux devraient bénéficier expressément de dérogations au principe de confidentialité;
- S'agissant du devoir de coopération, toutes les autorités concernées devraient pouvoir soumettre des désaccords en matière de coopération et d'échange d'informations à l'Autorité bancaire européenne. Celle-ci pourrait aussi être expressément chargée de préciser les modalités de la coopération et de l'échange d'informations, notamment pour les groupes transfrontières et dans le contexte de la détection des infractions aux règles anti-blanchiment.

3.2.2 Renforcement de la convergence en matière de surveillance – proposition renforcée relative à la réforme des autorités européennes de surveillance

En vertu du cadre législatif actuel, les autorités européennes de surveillance contribuent déjà au suivi des risques de blanchiment et disposent d'une série de pouvoirs qu'elles sont encouragées à utiliser pleinement pour intensifier leur contribution à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Toutefois, des mesures plus audacieuses doivent être prises afin que les risques de blanchiment soient systématiquement, effectivement et constamment intégrés dans les stratégies et pratiques de surveillance de l'ensemble des autorités concernées. L'Autorité bancaire européenne jouera un rôle essentiel à cet égard.

La proposition de la Commission de septembre 2017 révisant les règlements fondateurs des autorités européennes de surveillance vise à renforcer la capacité de ces dernières à assurer une surveillance financière convergente et efficace en renforçant leur mandat, en instaurant un système de gouvernance plus indépendant et plus efficace et en les dotant d'un mécanisme de financement mieux adapté à leurs missions. La Commission **encourage les co-législateurs à dégager rapidement un accord sur cette proposition.**

Toutefois, s'agissant du rôle de ces autorités dans la lutte contre le blanchiment de capitaux, d'autres modifications sont nécessaires pour parvenir à un système plus efficace. Afin de garantir une surveillance anti-blanchiment de qualité et une coordination efficace entre les différentes autorités dans tous les États membres, les responsabilités en matière de lutte contre le blanchiment dans l'ensemble du secteur financier doivent être confiées spécifiquement à l'une des autorités européennes de surveillance, l'Autorité bancaire européenne. Son mandat doit être plus explicite et plus complet, assorti d'une liste claire de tâches, de pouvoirs correspondants et de ressources adéquates. En conséquence, la Commission a actualisé aujourd'hui sa proposition sur la modification des règlements fondateurs des autorités européennes de surveillance dans le but de renforcer le mandat anti-blanchiment dans quatre domaines.

i. Optimiser l'utilisation des compétences et des ressources consacrées aux tâches relatives à la lutte contre le blanchiment

La Commission propose que les ressources et les compétences actuellement dispersées entre les trois autorités européennes de surveillance et le sous-comité spécifique du comité mixte soient centralisées au sein de l'Autorité bancaire européenne et bénéficient d'une structure d'appui plus solide. Cette concentration des ressources et des compétences au sein de l'ABE est justifiée puisque c'est dans le secteur bancaire que les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme sont le plus susceptibles d'avoir un impact systémique.

La participation et le niveau approprié de représentation des autorités nationales de surveillance anti-blanchiment responsables de toutes les entités du secteur financier concernées devraient être assurés pour les tâches relatives à la lutte contre le blanchiment telles que l'élaboration de normes techniques contraignantes, de lignes directrices et de recommandations. À cette fin, il conviendrait de transformer l'actuel comité anti-blanchiment du comité mixte en comité permanent au sein de l'Autorité bancaire européenne, qui serait composé des responsables de toutes les autorités nationales de surveillance anti-blanchiment, à l'instar du comité de résolution créé en application de l'article 127 de la directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances.¹⁸

ii. Clarifier le périmètre et le contenu des tâches relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux

¹⁸ Directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

Étant donné la nature horizontale des préoccupations liées à la lutte contre le blanchiment de capitaux, la Commission propose, comme pour les tâches relatives à la protection des consommateurs¹⁹, que les tâches de l'Autorité bancaire européenne relatives à la lutte contre le blanchiment soient davantage détaillées dans le règlement fondateur. L'ABE sera dotée de compétences spécifiques dans le domaine de la lutte contre le blanchiment, tandis que le comité mixte traitera des aspects transsectoriels de ce domaine qui requièrent l'expertise de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles et de l'Autorité européenne des marchés financiers. Les missions de lutte contre le blanchiment de capitaux centralisées au sein de l'ABE couvriront les entités assujetties visées dans la directive anti-blanchiment qui relèvent également du champ d'application des règlements instituant les autorités européennes de surveillance, ainsi que les autorités de surveillance de ces établissements.

iii. Renforcer les outils disponibles pour exécuter les tâches relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux

En ce qui concerne les tâches spécifiques relatives à la lutte contre le blanchiment, une série de mesures est proposée pour faire en sorte que l'activité de lutte soit plus efficace et qu'une priorité plus grande lui soit donnée:

- Sur la base des examens indépendants prévus dans sa proposition initiale, la Commission estime que l'Autorité bancaire européenne devrait procéder à des **examens périodiques indépendants** des questions relatives à la lutte contre le blanchiment, en s'appuyant sur l'expertise du futur comité permanent de lutte contre le blanchiment des capitaux. Le format et le périmètre de ces examens pourraient être adaptés pour répondre, à un moment donné ou de manière prospective, aux besoins ou aux questions en matière de surveillance anti-blanchiment²⁰;
- Lorsqu'un examen met au jour de graves lacunes dans la détection, l'évaluation ou le traitement des risques de blanchiment et de financement du terrorisme, l'Autorité devrait **en informer le Parlement européen, le Conseil et la Commission**;
- Aux fins de l'accomplissement de sa mission de lutte contre le blanchiment, l'Autorité bancaire européenne devrait jouer le rôle de **plateforme de données** sur la surveillance anti-blanchiment dans l'Union et devrait donc pouvoir recueillir, auprès des autorités de surveillance anti-blanchiment comme des autorités de surveillance prudentielle, toutes les informations et données nécessaires concernant les questions de blanchiment, et notamment les données confidentielles relatives à des cas spécifiques de blanchiment, ainsi que les éventuels faits de blanchiment constatés dans les évaluations individuelles de compétence et d'honorabilité;
- L'Autorité bancaire européenne devrait également procéder régulièrement à une **évaluation des risques** en vue de contrôler les stratégies et les ressources dans le contexte des risques de blanchiment émergents les plus importants et devrait tenir compte des

¹⁹ Article 9 du règlement instituant l'Autorité bancaire européenne.

²⁰ Outre les examens complets de chaque autorité compétente, l'Autorité bancaire européenne peut décider de procéder à des examens thématiques ou approfondis portant sur des questions spécifiques, à des examens du respect de certaines exigences réglementaires, à des examens des processus pratiques de surveillance au sein d'un petit nombre d'autorités sélectionnées ou à d'autres formes d'examens concernant des questions pertinentes.

conclusions de celle-ci dans l'avis qu'elle est tenue de formuler aux fins de l'évaluation des risques bisannuelle à l'échelle supranationale réalisée par la Commission en vertu de la directive anti-blanchiment;

- Enfin, la capacité de l'Autorité bancaire européenne à faire respecter les règles anti-blanchiment devrait être renforcée, notamment dans le cadre de ses pouvoirs relatifs aux violations du droit de l'Union ou de la médiation à caractère juridiquement contraignant. L'ABE devrait donc, le cas échéant, pouvoir **demander aux autorités nationales de surveillance d'enquêter** sur les infractions présumées des opérateurs du secteur financier aux obligations qui leur incombent en vertu de la directive anti-blanchiment. En outre, lorsqu'elle prend des décisions dans le cadre des procédures existantes en matière d'infraction au droit ou de médiation contraignante, et qu'une autorité nationale ne s'y conforme pas, l'Autorité devrait pouvoir, dans certaines conditions, **adresser directement aux opérateurs du secteur financier une décision** qui exige d'eux le respect des obligations juridiques que leur imposent non seulement le droit de l'Union directement applicable, mais aussi les législations nationales transposant les directives ou faisant usage des options consenties aux États membres dans le droit de l'Union.

Tous ces outils permettraient une analyse complète et actualisée des points forts et des points faibles de la surveillance, et fourniraient une vue d'ensemble des nouvelles menaces et tendances en matière de blanchiment qui pourraient avoir des effets transfrontières.

iv. Renforcer le rôle de coordination de l'Autorité bancaire européenne pour les questions relatives au blanchiment de capitaux à l'échelle internationale

Enfin, la Commission propose que l'Autorité bancaire européenne soit investie d'une responsabilité claire concernant la coordination des questions substantielles de surveillance anti-blanchiment au niveau international. L'ABE devrait en particulier jouer un rôle de premier plan dans la coordination de la coopération avec les autorités compétentes des pays tiers dans les cas qui présentent une dimension transfrontière.

3.2. MESURES NON LEGISLATIVES A COURT TERME

Pour résoudre sans tarder quelques-uns des problèmes pratiques qui font obstacle à une bonne coopération, les autorités compétentes doivent prendre des mesures concertées proactives. Les autorités européennes de surveillance, ainsi que la Banque centrale européenne agissant en sa qualité d'autorité de surveillance, devraient faire usage de leurs pouvoirs existants pour améliorer la mise en œuvre actuelle du cadre.

Action des autorités européennes de surveillance

Les mesures devraient tout d'abord se concentrer sur les aspects relatifs à la lutte contre le blanchiment de capitaux dans le secteur bancaire, étant donné l'importance particulière de la lutte contre le blanchiment pour les banques et les conséquences systémiques potentielles pour le secteur bancaire européen. L'Autorité bancaire européenne est encouragée à jouer un rôle moteur, à prendre les mesures décrites ci-dessous, à partager son expertise et à coordonner ses travaux avec l'Autorité européenne des marchés financiers et l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles.

- L'Autorité bancaire européenne est invitée à dresser, dans un premier temps, un **bilan** recensant non seulement les questions liées à la lutte contre le blanchiment qui sont pertinentes du point de vue de la surveillance prudentielle, mais aussi les différentes manières dont les aspects relatifs à la lutte contre le blanchiment sont pris en compte dans la surveillance prudentielle. Ce bilan devrait également décrire les caractéristiques des accords de coopération entre les autorités et organismes de surveillance prudentielle et ceux anti-blanchiment, à la fois dans les États membres et au-delà des frontières nationales. Les meilleures pratiques en matière de surveillance et les éventuelles lacunes devraient ainsi pouvoir être recensées.
- Sur la base de ce bilan, l'Autorité bancaire européenne est invitée à adopter des **orientations communes** qui aideront les autorités de surveillance prudentielle de l'Union à tenir compte des risques de blanchiment et de financement du terrorisme dans leurs activités de manière appropriée et systématique. En particulier, l'ABE devrait utiliser les mandats existants en matière d'émission de lignes directrices et d'élaboration de projets de normes techniques pour préciser comment les autorités de surveillance prudentielle devraient intégrer les aspects relatifs à la lutte contre le blanchiment dans leurs divers instruments.²¹ Ces orientations devraient mettre l'accent sur les moyens d'améliorer la coopération à toutes les étapes du processus de surveillance.
- L'Autorité bancaire européenne est également invitée à **analyser l'incidence des différentes approches qui sous-tendent la répartition des compétences** en matière de surveillance prudentielle (c'est-à-dire le contrôle par le pays d'origine et la surveillance consolidée) et la surveillance anti-blanchiment (le contrôle par le pays d'accueil et l'échange d'informations). Cette analyse devrait aider les autorités de surveillance prudentielle des groupes transfrontières à identifier les contreparties concernées dans le cadre de la lutte contre le blanchiment.

- En ce qui concerne la lutte contre le blanchiment de capitaux, l'Autorité bancaire européenne, en coordination avec les deux autres autorités européennes de surveillance le cas échéant, est invitée à **suivre de près la mise en œuvre des orientations communes relatives à la surveillance fondée sur les risques** pour donner suite aux recommandations formulées dans l'évaluation supranationale des risques 2017 de la Commission²². Les autorités européennes de surveillance devraient mettre en avant, dans leur prochain avis conjoint sur les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme dans l'Union²³, les aspects stratégiques du blanchiment de capitaux dans le secteur financier et les constatations en la matière, notamment les moyens envisageables pour remédier aux éventuelles lacunes.
- En outre, les autorités européennes de surveillance sont invitées à **enrichir les orientations communes relatives à la surveillance fondée sur les risques en définissant des procédures et méthodes communes** pour la surveillance et l'évaluation, par les autorités anti-blanchiment, de la conformité des établissements financiers aux règles anti-blanchiment. Les autorités européennes de surveillance sont également encouragées à publier des lignes directrices de fond couvrant dans le détail **la coopération et les échanges d'informations** entre les autorités anti-blanchiment et les autorités de surveillance prudentielle et promouvant la création de collèges d'autorités anti-blanchiment.
- **L'Autorité bancaire européenne** devrait jouer un rôle central dans le respect du cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux. Elle devrait **procéder à des examens rigoureux de l'activité des autorités anti-blanchiment**, accompagnés de recommandations concrètes à l'intention de ces autorités et d'un mécanisme de suivi efficace. À cet égard, la Commission soutient sans réserve les initiatives récentes de l'Autorité bancaire européenne dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux, ainsi que les suites que celle-ci a données à ses demandes d'enquêtes sur les infractions au droit de l'Union dans le domaine de la lutte contre le blanchiment, et encourage l'ABE à continuer d'utiliser ces outils pour recenser les pratiques de surveillance abusives.
- En ce qui concerne les **aspects internationaux de la coopération** liés à la lutte contre le blanchiment de capitaux, la Commission défend **un rôle plus proactif de l'Autorité bancaire européenne et l'établissement de contacts avec les autorités de pays tiers**, dans le prolongement du mandat actuel de l'Autorité. L'ABE est invitée à élaborer une stratégie de coopération avec les autorités concernées de pays tiers afin de s'assurer que celles-ci prennent dûment et systématiquement en compte les intérêts de l'Union dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux.

Action de la Banque centrale européenne en sa qualité d'autorité de surveillance

Jusqu'à présent, la Banque centrale européenne a dû s'en remettre essentiellement à la bonne volonté des autorités nationales de surveillance anti-blanchiment. Il importe aujourd'hui qu'elle **conclue avec les autorités de surveillance anti-blanchiment un protocole d'accord**

²² Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme pesant sur le marché intérieur et liés aux activités transfrontières - COM(2017) 340 final.

²³ Cet avis conjoint est requis par l'article 6, paragraphe 5, de la directive (UE) 2015/849.

multilatéral sur l'échange d'informations, le 10 janvier 2019 au plus tard, conformément aux prescriptions de la cinquième directive anti-blanchiment.

Il est fondamental que toutes les autorités de surveillance prudentielle **clarifient les modalités pratiques** concernant l'intégration des aspects de la lutte contre le blanchiment dans la surveillance prudentielle, en tenant compte des orientations de l'Autorité bancaire européenne. Dans le cadre du mécanisme de surveillance unique, il est également nécessaire de **clarifier la répartition des tâches** entre la Banque centrale européenne et les autorités nationales compétentes qui l'assistent dans la surveillance prudentielle des établissements importants et des établissements moins importants.

3.3. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES A PLUS LONG TERME

Les lacunes du système actuel ne pourront être corrigées que si toutes les parties prenantes agissent rapidement et en concertation étroite. Un engagement politique de toutes les parties et à tous les niveaux est indispensable à la réussite de la stratégie exposée ci-dessus.

La Commission invite donc le Parlement européen et le Conseil à approuver les mesures exposées dans la présente communication et à adopter les propositions législatives correspondantes au début de l'année 2019 au plus tard. Une étape décisive sur la voie d'un système plus résilient sera alors franchie.

La surveillance anti-blanchiment exercée au niveau national restera au cœur de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, mais il convient néanmoins de se demander si la situation actuelle, qui permet aux États membres de transposer différemment les règles et qui reflète l'asymétrie de la répartition des tâches et des compétences, est propice à l'émergence d'un système de surveillance anti-blanchiment cohérent et viable dans l'Union. Plusieurs pistes de nouvelles réformes pourraient être envisagées. La Commission se penchera sur cette question dans le cadre du rapport qu'elle est chargée d'élaborer en vertu de l'article 65 de la cinquième directive anti-blanchiment.

Ce rapport, qui tiendra compte de l'avancée de la réforme des autorités européennes de surveillance au sein du Parlement et du Conseil, pourrait examiner les mesures à long terme proposées dans le document de réflexion du groupe de travail conjoint, et notamment celle appelant à la transformation de la directive anti-blanchiment en un règlement, mesure qui offrirait la possibilité de définir un cadre réglementaire de l'Union à la fois harmonisé et directement applicable pour lutter contre le blanchiment de capitaux. D'autres solutions pourraient aussi être envisagées afin de garantir une surveillance anti-blanchiment cohérente et de qualité, un échange d'informations fluide et une coopération optimale entre toutes les autorités concernées dans l'Union.²⁴ Il pourrait pour cela être nécessaire de confier des tâches spécifiques de surveillance anti-blanchiment à un organisme de l'Union.

²⁴ Y compris celles dans le domaine de la fiscalité.