

III

(Actes préparatoires)

BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 12 octobre 2016

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

(CON/2016/49)

(2016/C 459/05)

Introduction et fondement juridique

Le 19 août 2016 et le 23 septembre 2016, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu une demande de consultation respectivement de la part du Conseil de l'Union européenne et du Parlement européen portant sur une proposition de directive 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 et modifiant la directive 2009/101/CE⁽¹⁾ (ci-après la «proposition de directive»).

La BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 127, paragraphe 4, et de l'article 282, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, étant donné que la proposition de directive relève des domaines de compétence de la BCE. En particulier, la BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 127, paragraphes 2 et 5 et de l'article 128, paragraphe 1 du traité, dans la mesure où la proposition de directive contient des dispositions ayant des incidences sur certaines missions du Système européen de banques centrales (SEBC), notamment favoriser le bon fonctionnement des systèmes de paiement, contribuer à la bonne conduite des politiques menées par les autorités compétentes en ce qui concerne la stabilité du système financier et autoriser l'émission de billets de banque en euros dans l'Union. Conformément à l'article 17.5, première phrase, du règlement intérieur de la Banque centrale européenne, le présent avis a été adopté par le conseil des gouverneurs.

1. Observations

1.1. Réglementation des plates-formes de change de monnaies virtuelles et des fournisseurs de portefeuilles de stockage

1.1.1. La proposition de directive étend la liste des entités assujetties auxquelles s'applique la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil⁽²⁾ afin d'inclure les prestataires se livrant principalement et à titre professionnel à des services de change entre monnaies virtuelles et monnaies à cours forcé (doivent s'entendre des monnaies déclarées comme ayant cours légal⁽³⁾) ainsi que les fournisseurs de portefeuilles offrant des services de stockage des identifiants nécessaires pour avoir accès aux monnaies virtuelles (ci-après les «fournisseurs de portefeuilles de stockage»)⁽⁴⁾. La proposition de directive impose aussi aux États membres de s'assurer que les fournisseurs de services de change entre monnaies virtuelles et monnaies à cours forcé ainsi que les fournisseurs de portefeuilles de stockage soient agréés ou immatriculés⁽⁵⁾. La BCE est très favorable à ces dispositions qui sont conformes aux recommandations du groupe d'action financière internationale (GAFI)⁽⁶⁾, étant donné que,

⁽¹⁾ COM(2016) 450 final.

⁽²⁾ Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission (JO L 141 du 5.6.2015, p. 73).

⁽³⁾ Voir considérant 6 de la proposition de directive.

⁽⁴⁾ Voir considérant 6 et article 1^{er}, point 1, de la proposition de directive.

⁽⁵⁾ Voir article 1^{er}, point 16 de la proposition de directive.

⁽⁶⁾ Voir les normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération du GAFI: Les recommandations du GAFI (février 2012). Voir également le rapport du GAFI: Monnaies virtuelles: Définitions clés et risques potentiels en matière de LBC/FT (juin 2014) et l'Approche fondée sur les risques — monnaies virtuelles (juin 2015). L'ensemble des documents est disponible sur le site du GAFI: www.fatf-gafi.org.

à l'heure actuelle, les terroristes et autres groupes criminels ont la possibilité de transférer de l'argent à l'intérieur des réseaux de monnaies virtuelles en dissimulant les transferts ou en bénéficiant d'un certain degré d'anonymat sur ces plates-formes. L'utilisation de monnaies virtuelles comporte également davantage de risques que les moyens de paiement traditionnels étant donné que la transférabilité des monnaies virtuelles dépend de l'internet et est uniquement limitée par la capacité du réseau sous-jacent d'ordinateurs et de l'infrastructure informatique de la monnaie virtuelle concernée.

Dans ce contexte, la BCE mentionne également que les monnaies numériques n'ont pas nécessairement vocation à être échangées contre des monnaies légalement établies. Elles pourraient également servir à l'achat de biens et services qui ne nécessitent pas de change en monnaie légalement établie ni l'utilisation d'un fournisseur de portefeuilles de stockage. De telles opérations ne seraient soumises à aucune des mesures de contrôle prévues dans la proposition et pourraient constituer un moyen de financement d'activités illégales.

- 1.1.2. La BCE reconnaît que les avancées technologiques relatives à la technologie des registres distribués à la base d'autres moyens de paiements, comme les monnaies virtuelles, sont susceptibles d'accroître l'efficacité, la portée ainsi que le choix des moyens de paiement et de virement. Il conviendrait toutefois que les organes législatifs de l'Union veillent à ne pas encourager l'utilisation de monnaies virtuelles créées par des acteurs privés car ces autres moyens de paiement ne sont pas officiels et n'ont pas de cours légal émis par une banque centrale ou autre autorité publique⁽¹⁾. La BCE nourrit plusieurs préoccupations quant aux différences entre ce que la proposition appelle «monnaies à cours forcé» et «monnaies virtuelles»; l'une de celles-ci est la volatilité liée aux monnaies virtuelles, qui est généralement plus élevée que celle des monnaies émises par les banques centrales ou dont l'émission est autrement autorisée par les banques centrales, cette volatilité ne semblant pas toujours être liée à des facteurs économiques et financiers. Comptent entre autres préoccupations les points suivants: a) contrairement aux détenteurs de monnaies officielles, les détenteurs d'unités de monnaie virtuelle n'ont en général aucune garantie de pouvoir échanger, à l'avenir, leurs unités contre une monnaie légalement établie ou des biens et services; et b) la dépendance des acteurs économiques à l'égard des unités de monnaie virtuelle, si elle se renforce sensiblement à l'avenir, pourrait, en principe, avoir une incidence sur le contrôle des banques centrales sur la fourniture de monnaie et pourrait compromettre la stabilité des prix, bien que, selon les pratiques actuelles, un tel risque soit limité. Aussi, s'il est approprié que les organes législatifs de l'Union, conformément aux recommandations du GAFI, régulent les monnaies virtuelles du point de vue de la lutte contre le blanchiment de capitaux et de la lutte contre le financement du terrorisme, ceux-ci ne devraient pas chercher, dans ce cadre précis, à encourager un usage plus répandu des monnaies virtuelles.
- 1.1.3. Le terme «monnaies virtuelles» désigne, dans la proposition de directive, des «représentations numériques d'une valeur qui ne sont émises ni par une banque centrale ni par une autorité publique, qui ne sont pas nécessairement liées non plus à une monnaie à cours forcé mais qui sont acceptées comme moyen de paiement par des personnes physiques ou morales et qui peuvent être transférées, stockées ou échangées par voie électronique⁽²⁾».

La BCE souhaite faire plusieurs observations concernant cette définition:

Premièrement, dans le contexte de l'Union, les «monnaies virtuelles» ne sont pas considérées comme des monnaies⁽³⁾. Conformément aux traités et aux dispositions du règlement (CE) n° 974/98 du Conseil, l'euro est la monnaie unique de l'union économique et monétaire, c'est-à-dire, celle des États membres qui ont adopté l'euro comme monnaie⁽⁴⁾. Conformément à l'approche qui a déjà été adoptée ou qui est actuellement examinée par

⁽¹⁾ Voir page 13 de l'exposé des motifs joint à la proposition de directive et considérants 6 et 7 de cette dernière. Voir également le Projet de rapport de la Commission des affaires économiques et monétaires sur les monnaies virtuelles (2016/2007(INI)) du 23 février 2016.

⁽²⁾ Article 1^{er}, point 2, c) de la proposition de directive. La définition semble être fondée sur la définition proposée au paragraphe 19 de l'avis de l'Autorité bancaire européenne du 4 juillet 2014 sur les monnaies virtuelles (EBA/Op/2014/08), disponible sur le site de l'ABE: www.eba.europa.eu.

⁽³⁾ Voir la définition de «monnaie» à l'article 2, point a), de la directive 2014/62/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à la protection pénale de l'euro et des autres monnaies contre la contrefaçon, et remplaçant la décision-cadre 2000/383/JAI du Conseil (JO L 151 du 21.5.2014, p. 1).

Voir également la page 16 de la *Staff Discussion Note* du Fonds monétaire international (FMI) intitulée «*Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations*» (Monnaies virtuelles et au-delà: premières considérations), de janvier 2016, disponible en anglais sur le site internet du FMI: www.imf.org.

⁽⁴⁾ Voir le préambule et l'article 3, paragraphe 4 du traité sur l'Union européenne; l'article 119, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et l'article 2 du règlement (CE) n° 974/98 du Conseil du 3 mai 1998 concernant l'introduction de l'euro (JO L 139 du 11.5.1998, p. 1).

d'autres États qui réglementent les plates-formes de change de monnaies virtuelles, dont le Canada, le Japon et les États-Unis, la BCE recommande de définir les monnaies virtuelles de manière plus précise, de façon à indiquer clairement que les monnaies virtuelles ne sont pas des monnaies légalement établies⁽¹⁾.

Deuxièmement, étant donné que, en fait, les monnaies virtuelles n'ont pas cours légal, il serait plus juste de les considérer comme des moyens d'échange, plutôt que comme des moyens de paiement. De plus, la définition de «monnaies virtuelles», dans la proposition de directive, comme constituant un moyen de paiement, ne tient pas compte du fait que, dans certains cas, les monnaies virtuelles peuvent être utilisées à d'autres fins que celle de moyen de paiement⁽²⁾. Comme le relève la Banque des règlements internationaux (BRI), la technologie des registres distribués à la base de nombreux systèmes de monnaies numériques pourrait avoir un champ d'application bien plus large que celui des paiements⁽³⁾. À cet égard, le GAFI a relevé que les monnaies virtuelles qui ne sont pas utilisées comme moyens de paiement peuvent être utilisées comme produits de réserve de valeur aux fins d'épargne ou d'investissement, tels que les produits dérivés, les produits de base et les titres⁽⁴⁾. Les monnaies virtuelles plus récentes, reposant sur une technologie des registres distribués et une technologie de «chaîne de blocs» (*block chain*) plus sophistiquées, ont un large éventail d'utilisations qui vont au-delà de leur utilisation comme moyen⁽⁵⁾ de paiement, y compris par exemple les casinos en ligne. Au vu de ce qui précède, la BCE suggère que la proposition de directive fasse également référence à d'autres utilisations possibles des monnaies virtuelles dans la proposition de définition du terme.

La BCE suggère d'ajuster la définition des monnaies virtuelles, dans la proposition de directive, en tenant compte des éléments susmentionnés.

1.2. Registres centraux de comptes bancaires et de paiement

- 1.2.1. Conformément à la proposition de directive, les États membres sont tenus de mettre en place des mécanismes centralisés automatisés, ou des systèmes centraux d'extraction de données électroniques, qui permettraient l'identification, en temps utile, de toute personne morale ou physique qui détient ou contrôle des comptes de paiement et des comptes bancaires auprès d'un établissement de crédit établi sur leur territoire⁽⁶⁾. L'exposé des motifs joint à la proposition de directive clarifie à cet égard que les États membres sont libres de mettre en place un registre bancaire central, ou un système d'extraction, selon ce qui correspond le mieux à leur propre cadre existant⁽⁷⁾. Les États membres sont par conséquent libres de désigner leur banque centrale nationale (BCN) en tant qu'administrateur du registre central de comptes bancaires (et de paiement). En outre, en vertu de la proposition de directive, les cellules de renseignement financier et autres autorités compétentes auraient accès à un tel registre central.
- 1.2.2. La BCE a précédemment exprimé son point de vue selon lequel, aux fins de déterminer si l'interdiction du financement monétaire prévue dans le traité est violée, les missions confiées à une BCN au sein du Système européen de banques centrales (SEBC) relatives à la création d'un registre central des comptes bancaires ne doivent pas être considérées comme des missions de banque centrale, ni ne doivent faciliter l'accomplissement de ces missions⁽⁸⁾. La BCE considère que la mission de créer un registre central conformément à l'article 30 de la directive (UE) 2015/849 relève clairement des missions incombant à l'État étant donné que son objet est de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Afin de sauvegarder l'indépendance financière des membres du SEBC et de dissiper les inquiétudes afférentes au financement monétaire liées à une mission relevant de l'État, la BCE souligne que, dans le cadre de la création d'un registre central des comptes, il convient que la législation nationale transposant la proposition de directive inclue un mécanisme de recouvrement des coûts doté de procédures claires de suivi, de répartition et de facturation de tous les coûts engagés par les BCN liés à l'exploitation et à l'octroi d'accès au registre central.

⁽¹⁾ Voir, à titre d'exemple, les articles 2 à 5 de la loi japonaise sur les services de paiement (*Japanese Payment Services Act*), qui distingue les monnaies virtuelles du yen et des monnaies étrangères, ainsi que la section 103(8) du projet de règlement des États-Unis sur les monnaies virtuelles (*Draft Regulation of Virtual Currency Businesses Act*) (*National Conference of Commissioners on Uniform State Laws*), du 2 février 2016, qui exclut la monnaie de la définition des monnaies virtuelles. Pour une analyse approfondie du traitement réglementaire du Bitcoin dans 41 États, voir le rapport de la bibliothèque du Congrès américain (*Regulation of Bitcoin in Selected Jurisdictions*), janvier 2014; voir aussi les délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce du 26 mars 2014, dans lesquelles le ministère des finances du Canada déclare qu'«une monnaie virtuelle [...] n'est pas la devise d'un pays; ce n'est pas le dollar canadien».

⁽²⁾ Voir page 24 du rapport de la BCE intitulé «*Virtual Currency Schemes – a further analysis*» (Systèmes des monnaies virtuelles – une autre analyse), de février 2015, disponible en anglais sur le site internet de la BCE: www.ecb.europa.eu.

⁽³⁾ Voir page 15 du rapport du Comité sur les systèmes de paiements et les infrastructures de marché de la BRI de novembre 2015 portant sur les monnaies électroniques (*BIS' Committee on Payments and Market Infrastructures' report on «Digital currencies»*) disponible sur www.bis.org.

⁽⁴⁾ Les crypto-monnaies comme «ethers», l'unité monétaire de l'ethereum block chain, se négocient sur les marchés à des fins d'investissement ou de spéculation, mais ne s'utilisent généralement pas comme moyen de paiement. Voir aussi page 4 de l'Approche fondée sur les risques - monnaies virtuelles (juin 2015) disponible sur le site internet du GAFI: www.fatf-gafi.org.

⁽⁵⁾ Voir page 7 de la *Staff Discussion Note* du FMI sur les monnaies virtuelles (*Virtual Currencies and Beyond: Initial Considerations*), de janvier 2016, disponible en anglais sur le site internet du FMI: www.imf.org.

⁽⁶⁾ Voir article 1^{er}, point 12, de la proposition de directive.

⁽⁷⁾ Voir page 7 de l'exposé des motifs joint à la proposition de directive.

⁽⁸⁾ Voir, à titre d'exemple, l'avis CON/2011/30, paragraphe 2.1; l'avis CON/2011/98, paragraphe 2; l'avis CON/2015/46, paragraphe 3.1 et 3.2 et l'avis CON/2016/35, point 3.1 et 3.8. Tous les avis de la BCE sont disponibles sur le site internet de la BCE à l'adresse suivante: <http://www.ecb.europa.eu>.

2. Observations techniques et propositions de rédaction

Lorsque la BCE recommande de modifier la proposition de directive, les propositions précises de rédaction accompagnées d'un texte explicatif sont exposées séparément dans un document de travail technique. Le document de travail technique est joint au présent avis et disponible en anglais sur le site internet de la BCE.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 12 octobre 2016.

Le président de la BCE

Mario DRAGHI
