

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la prévention du blanchiment de capitaux par la coopération douanière

(2002/C 227 E/34)

COM(2002) 328 final — 2002/0132(COD)

(Présentée par la Commission le 2 juillet 2002)

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL
DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 135,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Comité économique et social,

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité,

considérant ce qui suit:

- (1) Le blanchiment de capitaux au moyen de mouvements transfrontaliers d'espèces constitue une menace pour la sécurité et les intérêts financiers des États membres et de la Communauté. Ce danger est susceptible d'être combattu de manière efficace par les administrations douanières. En effet, celles-ci sont présentes aux frontières, là où le contrôle est le plus efficace. De plus, elles ont accumulé, pour certaines d'entre elles, une réelle expérience dans ce domaine. Par ailleurs, elles sont aptes à contrôler aussi bien l'argent liquide que les marchandises précieuses, qui en sont un substitut.
- (2) En outre, les administrations douanières sont déjà familiarisées avec la coopération internationale et, notamment, avec l'échange d'informations, en application du 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 agricole ⁽¹⁾ et de la convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières ⁽²⁾.
- (3) Il convient également de tenir compte des exercices complémentaires menés dans d'autres enceintes internationales. Ainsi, au sein de l'OCDE, notamment, la recommandation n° 22 du groupe d'action financière internationale invite les États à mettre en œuvre des mesures destinées à détecter les mouvements physiques d'argent liquide.
- (4) La mise en œuvre de la coopération douanière est rendue nécessaire par le fait qu'une partie seulement des opérations de blanchiment de capitaux est aujourd'hui soumise

au mécanisme instauré par la directive 91/308/CEE du Conseil du 10 juin 1991 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ⁽³⁾, laquelle ne s'applique qu'aux institutions financières, aux établissements de crédit et à certaines professions.

- (5) Il résulte de cette situation que des sommes d'argent importantes et d'origine douteuse entrant ou sortant de la Communauté échappent à ce mécanisme de détection. Certains États membres se sont toutefois dotés individuellement d'instruments juridiques permettant à leurs services douaniers de procéder aux contrôles desdites sommes, sans que ces initiatives ne soient encadrées par la Communauté. Corrélativement, une partie des États membres ne dispose pas de tels instruments. Par conséquent, la probabilité de détection de blanchiment varie selon l'État membre par lequel lesdites sommes d'argent entrent ou sortent. Il résulte de cette situation un affaiblissement de la qualité de la protection contre le blanchiment aux frontières extérieures.
- (6) Il convient donc, sur le fondement de l'article 135 du traité qui consacre désormais expressément la coopération douanière, de compléter le dispositif législatif existant en recourant aux mécanismes propres à celle-ci. Un tel complément devrait, d'une part, harmoniser les modes de contrôle instaurés par les droits nationaux et, d'autre part, donner à toutes les administrations douanières de la Communauté la possibilité de collecter des informations lorsque des sommes d'argent liquide d'un montant égal à celui prévu par la directive 91/308/CEE entrent ou sortent du territoire douanier de la Communauté. Dans ces conditions, le fait d'imposer une obligation de déclaration constitue la méthode la plus appropriée pour recueillir ce type d'informations. Ces informations ont vocation, en cas de soupçon, à être transmises aux autorités qui, en vertu de la directive 91/308/CEE, coordonnent la lutte contre le blanchiment.
- (7) Il y a lieu, en conséquence, de poser le principe de l'obligation de déclaration des mouvements d'argent liquide aux frontières extérieures. Ce principe constitue, en effet, le moyen le plus opportun de contrôler des actes susceptibles d'offrir la possibilité de détourner les règles, communautaires et nationales, applicables au blanchiment. Toutefois, afin de concentrer l'action des autorités sur les cas significatifs de blanchiment, seuls les mouvements d'un montant égal ou supérieur à quinze mille euros doivent être soumis à l'obligation de déclaration.

⁽¹⁾ JO L 82 du 22.3.1997, p. 1.

⁽²⁾ JO C 24 du 23.1.1998, p. 2.

⁽³⁾ JO L 166 du 28.6.1991, p. 77. Directive modifiée par la directive 2001/97/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 344 du 28.12.2001, p. 76).

- (8) La forme de la déclaration doit également être prescrite, et cela sous peine de nullité. En effet, en imposant l'usage d'un formulaire de déclaration unique, les administrations douanières parviendront à une meilleure synergie et à un échange d'informations plus aisé. Compte tenu du but préventif et du caractère dissuasif de la déclaration, elle ne saurait être déposée après que le franchissement de la frontière extérieure a eu lieu. Il y a donc lieu de déterminer le moment auquel cette formalité doit être accomplie. Enfin, il y a lieu de préciser que l'obligation de déclaration s'impose à la personne transportant la somme, qu'elle en soit propriétaire ou non.
- (9) Il convient d'établir les définitions nécessaires à l'interprétation uniforme du présent règlement. La notion d'«autorités compétentes» doit inclure non seulement les administrations douanières, principalement chargées de cette réglementation, mais également les services qui, bien que nondouaniers, contribuent, selon leurs missions et les modalités de l'organisation administrative inhérente à chaque État membre, à la mise en œuvre du présent règlement. Cette acception vise le cas où des administrations autres que douanières, telles que la police ou les gardes frontières, seraient habilitées à recevoir et contrôler de telles déclarations. Par ailleurs, la définition de l'argent liquide doit répondre au souci d'englober l'ensemble des actifs fongibles.
- (10) En ce qui concerne la délimitation géographique du champ d'application, conformément aux dispositions du traité, et notamment à son article 299, paragraphes 3, 4 et 6, point c), la directive 91/308/CEE ne s'applique pas à certains États ou territoires européens, comme Monaco, les îles anglo-normandes et l'île de Man. Il convient donc d'être attentif au risque de blanchiment que comportent ces États et territoires et de prévoir, à leur égard, un régime particulier. La déclaration doit y être exigible, tant à l'entrée qu'à la sortie, que le mouvement ait lieu avec le reste de la Communauté ou avec un pays tiers.
- (11) Il est nécessaire, afin d'articuler le présent règlement avec le droit national applicable en matière de blanchiment, de prévoir le principe de la transmission de plein droit des informations recueillies lors du contrôle. Ces informations doivent être accessibles aux services douaniers de l'État membre de résidence, d'une part, et de l'État membre d'origine ou de destination selon le cas, d'autre part, ainsi qu'aux autorités antiblanchiment des mêmes États membres. Le cas échéant, ces informations doivent également être transmises à la Commission. De même, il convient de prévoir la transmission de certaines informations en cas de soupçon portant sur des mouvements répétitifs de sommes d'argent liquide inférieures au seuil fixé.
- (12) Les administrations douanières doivent pouvoir disposer des pouvoirs nécessaires à la mise en œuvre effective du contrôle.
- (13) Les pouvoirs des administrations douanières doivent être complétés par l'obligation des États membres de prévoir des sanctions. Toutefois, il n'y a lieu de prévoir que les seules sanctions motivées par un défaut de déclaration, à l'exclusion de celles réprimant des actes de blanchiment que pourraient révéler les contrôles douaniers prévus par le présent règlement. Si des sanctions réellement dissuasives sont nécessaires, le *quantum* des pénalités n'en doit pas moins être limité. L'absence de limite permettrait aux États membres d'infliger des amendes d'un montant si important qu'elles constitueraient une atteinte excessive au principe de libre circulation des capitaux, voire une négation dudit principe.
- (14) Il y a lieu de prévoir la possibilité, dans le cas de mouvements d'argent liquide liés au terrorisme, de transmettre à des pays tiers, sous certaines conditions, les informations collectées.
- (15) Le présent règlement n'affecte en rien l'application de règles communautaires, générales ou particulières, sur la coopération administrative, notamment en matière de douane ou de protection des intérêts financiers de la Communauté, notamment lorsque celles-ci peuvent améliorer ou renforcer le présent mécanisme de coopération administrative.
- (16) Étant donné que l'objectif du présent règlement, à savoir le renforcement de la coopération douanière en vue de la lutte contre le blanchiment, ne peut être réalisé de manière suffisante par les États membres agissant isolément, et peut donc, en raison de la dimension transnationale des phénomènes de blanchiment dans le marché intérieur, être mieux réalisé au niveau communautaire, la Communauté peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.
- (17) Le présent règlement respecte les droits fondamentaux et observe les principes, qui sont reconnus notamment par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

ONT ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Obligation de déclaration

1. Toute personne physique entrant ou sortant du territoire douanier de la Communauté et transportant une somme d'argent liquide d'un montant égal ou supérieur à quinze mille euros est soumise à obligation de déclaration dans les conditions fixées par le présent règlement.

Toute personne physique entrant ou sortant des parties du territoire douanier de la Communauté dans lesquelles ne s'applique pas la directive 91/308/CEE et transportant une somme d'argent liquide d'un montant égal ou supérieur à quinze mille euros est également soumise à ladite obligation de déclaration.

2. L'obligation de déclaration n'est satisfaite que si la personne visée au paragraphe 1 a rempli et remis le formulaire de déclaration figurant à l'annexe, au bureau de douane de l'État membre par lequel elle est entrée ou sortie du territoire douanier de la Communauté ou des parties du territoire douanier de la Communauté dans lesquelles la directive 91/308/CEE ne s'applique pas.

En outre, l'obligation de déclaration n'est satisfaite qu'en cas de renseignements exacts et complets.

Article 2

Définitions

Aux fins du présent règlement, on entend par:

1. «territoire douanier de la Communauté», le territoire des États membres visé à l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil ⁽¹⁾.
2. «autorités compétentes», les autorités douanières des États membres ainsi que les autres autorités chargées de l'application du présent règlement;
3. «argent liquide»:
 - a) les espèces (billets de banque, pièces de monnaie),
 - b) les chèques de voyage/postchèques,
 - c) tout instrument financier ou monétaire anonyme ou au porteur quel qu'en soit l'émetteur, susceptible d'être converti en espèces, notamment les valeurs mobilières et autres titres de créances.

Article 3

Communication d'informations

1. Dans le cas où des indices ou des circonstances permettent de présumer que l'argent liquide transporté sert à des actions de blanchiment, les informations obtenues lors de la déclaration prévue à l'article 1^{er} ou au cours d'un contrôle subséquent sont transmises de plein droit aux autorités compétentes de l'État membre dans lequel la personne visée à l'article 1^{er}, paragraphe 1, réside, d'une part, et aux autorités compétentes de l'État membre par lequel elle est entrée ou sortie du territoire douanier de la Communauté, d'autre part.

En outre, les informations sont transmises aux autorités nationales, visées à l'article 6 de la directive 91/308/CEE, responsables de la lutte contre le blanchiment de capitaux dans l'État membre par lequel ladite personne est entrée ou sortie du territoire douanier de la Communauté.

Lorsque les actions de blanchiment paraissent concerner le produit d'une fraude ou de toute autre activité illégale

portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté, lesdites informations sont également transmises à la Commission.

2. Dans le cas où des indices ou des circonstances révèlent qu'en vue de servir à des actions de blanchiment des sommes d'argent liquide inférieures au seuil fixé à l'article 1^{er} sont transportées, de manière répétitive, par une personne physique entrant ou sortant du territoire douanier de la Communauté ou des parties du territoire douanier de la Communauté dans lesquelles la directive 91/308/CEE ne s'applique pas, le nom de cette personne, sa nationalité, l'immatriculation du moyen de transport utilisé ainsi que les indices ou les circonstances susvisés peuvent également être transmis aux autorités compétentes et, aux mêmes conditions que celles visées au paragraphe 1, à la Commission.

3. Les dispositions des titres V et VI du règlement (CE) n° 515/97 s'appliquent *mutatis mutandis* à la transmission des informations recueillies en application du présent règlement.

Article 4

Pouvoirs des autorités compétentes

Afin de contrôler le respect de l'obligation de déclaration prévue à l'article 1^{er}, les autorités compétentes ont le pouvoir, même en l'absence d'indices préalables laissant supposer qu'une infraction a été commise, de soumettre à des mesures de contrôle les personnes et leurs bagages, d'interroger les personnes sur l'origine des sommes d'argent liquide découvertes à cette occasion, et de décider de la retenue, par voie administrative, desdites sommes d'argent.

La durée de cette retenue ne peut excéder trois jours ouvrables, délai au-delà duquel elle peut cependant être prorogée en application du droit national. Elle est, en tout état de cause, strictement limitée aux besoins de l'enquête.

Article 5

Sanctions

1. Sans préjudice des sanctions à appliquer en cas de blanchiment, les États membres veillent à ce que, conformément à leur législation nationale, une procédure soit ouverte contre les personnes responsables, lorsqu'il est établi, notamment à l'issue d'un contrôle ou d'une inspection effectués en vertu du présent règlement, que l'obligation de déclaration prévue à l'article 1^{er} n'a pas été respectée.

Ladite procédure doit être de nature, conformément aux dispositions pertinentes de la législation nationale, à produire des effets proportionnés à la gravité de l'infraction que constitue une absence de déclaration ou une déclaration inexacte ou incomplète de façon à décourager efficacement d'autres infractions de même nature.

⁽¹⁾ JO L 302 du 19.10.1992, p. 2.

2. Le montant des peines d'amende résultant des procédures visées au paragraphe 1 ne peut excéder le quart du montant de la somme transportée.

3. Les États membres communiquent à la Commission, au plus tard le 31 décembre 2003, les sanctions applicables en cas de non-respect de l'obligation de déclaration.

Article 6

Relations avec les pays tiers

1. Lorsque des indices ou des circonstances permettent de présumer que l'argent liquide transporté sert à des actions de blanchiment opérées par ou au profit de groupes terroristes, les informations obtenues en application du présent règlement peuvent être communiquées à un pays tiers, avec l'accord des autorités compétentes qui les ont fournies, dans le respect de leurs dispositions internes applicables au transfert de données à caractère personnel à des pays tiers.

2. Les États membres communiquent à la Commission les échanges d'informations effectués, dans le cadre de l'assistance administrative mutuelle, avec les pays tiers lorsque cela présente un intérêt particulier pour le bon fonctionnement de la lutte contre le blanchiment au titre du présent règlement et lorsque ces informations tombent dans le champ d'application du présent règlement.

Article 7

Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

ANNEXE

FORMULAIRE DE DÉCLARATION

Je déclare être porteur des sommes, titres ou valeurs énumérés ci-dessous, dont le montant total est égal ou supérieur à 15 000 euros.

TYPE DE DÉCLARATION	À L'ENTRÉE DANS LA COMMUNAUTÉ	Oui/non (*)		
	À LA SORTIE DE LA COMMUNAUTÉ	Oui/non (*)		
DÉCLARANT	NOM + PRÉNOM			
	Adresse (domicile principal)			
	Nationalité			
	Date de naissance			
	Lieu de naissance			
IDENTIFICATION DU PROPRIÉTAIRE DES FONDS (en cas de transfert pour un tiers)	NOM + PRÉNOM			
	Adresse (domicile principal)			
	Nationalité			
BÉNÉFICIAIRE DES FONDS	NOM + PRÉNOM			
	Adresse (domicile principal)			
	Nationalité			
		(*)	MONTANT	DEVISE
DESCRIPTION DE LA NATURE DES SOMMES, TITRES ET VALEURS	Billets de banque, pièces de monnaie	Oui/non		
	Chèques de voyage/postchèques	Oui/non		
	Tout autre instrument financier ou monétaire anonyme ou au porteur, tels que les valeurs mobilières et autres titres de créances	Oui/non		
		TOTAL	(en EUR)	
USAGE DES FONDS				
ITINÉRAIRE	Pays d'origine/État membre de départ			
	Pays de provenance/État membre de sortie			
	État membre/Pays de destination finale			
MODE DE TRANSPORT	AIR	Oui/non		
	MER	Oui/non		
	ROUTE	Oui/non		
	TRAIN	Oui/non		

(*) Barrer la mention inutile.

En cas de renseignements inexacts ou incomplets, le signataire sera réputé n'avoir pas satisfait à l'obligation déclarative.

Lieu, date et signature
