

CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES

Résumé de l'avis du Contrôleur européen de la protection des données sur une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, et une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les informations accompagnant les virements de fonds

(Le texte complet de l'avis en anglais, français et allemand est disponible sur le site internet du CEPD <http://www.edps.europa.eu>)

(2014/C 32/06)

1. Introduction

1.1. Consultation du CEPD

1. Le 5 février 2013, la Commission a adopté deux propositions: une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme ⁽¹⁾ («la directive proposée»), et une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les informations accompagnant les virements de fonds ⁽²⁾ («le règlement proposé»), ci-après communément dénommées «les propositions». Les propositions ont été communiquées au CEPD pour consultation le 12 février 2013.

2. Le CEPD se félicite d'être consulté par la Commission et recommande qu'il soit fait référence au présent avis dans le préambule des instruments adoptés.

3. Avant que ces propositions ne soient adoptées, le CEPD a pu faire part d'observations informelles à la Commission. Certaines d'entre elles ont été prises en considération.

1.2. Objectifs et champ d'application des propositions

4. Par «blanchiment de capitaux», on entend généralement la conversion du produit d'activités criminelles en des fonds apparemment licites, habituellement *par l'entremise du système financier* ⁽³⁾. L'opération consiste à déguiser l'origine de l'argent, en modifiant sa forme ou en déplaçant les fonds à un endroit où ils sont moins susceptibles d'attirer l'attention. Le financement du terrorisme consiste en l'apport ou la collecte de fonds, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, dans l'intention de les utiliser afin de commettre des infractions terroristes ou en sachant qu'ils vont servir à ces fins ⁽⁴⁾.

5. Une législation a été adoptée au niveau de l'Union européenne dès 1991 en vue de prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ces infractions sont considérées comme une menace pour l'intégrité et la stabilité du secteur financier et, de façon plus générale, comme une menace pour le marché intérieur. La base légale de ces propositions est l'article 114 du TFUE.

6. Les règles européennes conçues pour prévenir le blanchiment de capitaux sont dans une large mesure fondées sur les normes adoptées par le Groupe d'action financière internationale (GAFI) ⁽⁵⁾. Les propositions ont pour but de mettre en œuvre au sein de l'Union européenne les normes internationales révisées de lutte contre le blanchiment de capitaux qui ont été introduites par le GAFI en février 2012. La directive actuelle, la troisième directive anti-blanchiment (LBC) ⁽⁶⁾, est en vigueur depuis 2005 et fournit un cadre européen basé sur les normes internationales du GAFI.

⁽¹⁾ COM(2013) 45 final.

⁽²⁾ COM(2013) 44 final.

⁽³⁾ Voir article 1, paragraphe 2, de la directive proposée.

⁽⁴⁾ Voir article 1, paragraphe 4, de la directive proposée.

⁽⁵⁾ Le GAFI est l'instance globale de normalisation qui fixe les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et (plus récemment) le financement de la prolifération. Il s'agit d'un organisme intergouvernemental réunissant 36 membres et bénéficiant de la participation de plus de 180 pays. La Commission européenne fait partie des membres fondateurs du GAFI et 15 États membres de l'Union en sont membres de plein droit.

⁽⁶⁾ Directive 2005/60/CE du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

7. La troisième directive LBC s'applique au secteur financier (établissements de crédit et financiers) ainsi qu'à un éventail de professions couvrant notamment les avocats, les notaires, les comptables, les agents immobiliers, les casinos et les prestataires de services aux sociétés. Le champ d'application englobe également les fournisseurs de biens, pour les transactions en espèces d'un montant supérieur à 15 000 euros. Tous ces destinataires sont considérés comme étant des «entités soumises à obligations». La directive exige de ces entités soumises à obligations qu'elles identifient et vérifient l'identité de leurs clients (lesdites obligations de vigilance à l'égard de la clientèle) et des bénéficiaires effectifs, et qu'elles surveillent les transactions financières de leurs clients. Elles ont donc pour obligation, entre autres, de déclarer les soupçons de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme aux cellules de renseignement financier concernées (CRF). La directive prévoit également des exigences et des garanties supplémentaires (telles que l'application d'obligations renforcées de vigilance à l'égard de la clientèle) pour les situations présentant un risque majeur.

8. La directive proposée élargit le champ d'application du cadre actuel et vise à renforcer ces obligations, en incluant par exemple les prestataires de services de jeux d'argent et de hasard, de même que les négociants en biens dès le seuil de 7 500 euros. Par ailleurs, elle requiert de plus amples informations sur les bénéficiaires effectifs, resserre les exigences relatives aux «personnes politiquement exposées» et introduit de nouvelles exigences concernant le contrôle des membres de la famille de toutes les personnes politiquement exposées ou des personnes étroitement associées à ces dernières. La liste des infractions principales⁽¹⁾ liées au blanchiment de capitaux a été allongée pour inclure les infractions fiscales pénales liées aux impôts directs et indirects.

9. Le règlement proposé, quant à lui, remplace le règlement (CE) n° 1781/2006 relatif aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds (ci-après «le règlement relatif aux virements de fonds»), qui vise à améliorer la traçabilité des paiements. Le règlement relatif aux virements de fonds complète les autres mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux, en veillant à ce que les informations de base concernant le donneur d'ordre des virements de fonds soient immédiatement accessibles aux autorités policières ou judiciaires afin de les aider à détecter des infractions, à mener des enquêtes sur celles-ci, à poursuivre des terroristes ou d'autres criminels, et à repérer les avoirs des terroristes.

4. Conclusions

98. Le CEPD reconnaît l'intérêt des politiques de lutte contre le blanchiment de capitaux pour la réputation économique et financière des États membres. Néanmoins, il souligne que l'objectif légitime d'assurer la transparence des sources de paiements, des dépôts et transferts de fonds afin de combattre le terrorisme et le blanchiment de capitaux doit être poursuivi dans le respect des normes applicables à la protection des données.

99. Les questions suivantes devraient être abordées dans les deux propositions:

- il faudrait insérer une référence explicite à la législation européenne applicable en matière de protection des données dans les deux propositions, au moyen d'une disposition de fond y consacrée qui mentionnerait en particulier la directive 95/46/CE et les législations nationales mettant en œuvre cette dernière, ainsi que le règlement (CE) n° 45/2001 s'agissant du traitement des données à caractère personnel par les institutions et les organes de l'Union européenne. Cette disposition devrait aussi indiquer explicitement que les propositions sont sans préjudice de la législation applicable en matière de protection des données. La référence à la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, du 27 novembre 2008, faite au considérant 33 devrait être supprimée;
- une définition des concepts d'«autorités compétentes» et de «CRF» devrait être intégrée à la directive proposée. Cette définition devrait constituer une garantie que les «autorités compétentes» ne seront pas assimilées aux «autorités compétentes» au sens de l'article 2, point h) de la décision-cadre 2008/977/JAI;
- il conviendrait de clarifier au considérant 32 que le motif légitime justifiant le traitement de données à caractère personnel devrait être la nécessité de se conformer à une obligation légale pour les entités soumises à obligations, les autorités compétentes et les CRF (article 7, point c) de la directive 95/46/CE);
- il faudrait rappeler que la seule finalité du traitement doit être la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et que les données ne peuvent faire l'objet d'un traitement ultérieur à des fins incompatibles;

⁽¹⁾ Une «infraction principale» est une infraction pénale dont le produit est utilisé pour commettre une autre infraction: dans le présent contexte, par exemple, la fraude, la corruption, le trafic de drogue et les autres crimes graves peuvent constituer des activités criminelles sous-jacentes aux fins du blanchiment de capitaux.

- l'interdiction particulière de traiter les données à des fins commerciales, qui est actuellement mentionnée au considérant 31 de la directive proposée et au considérant 7 du règlement proposé, devrait être inscrite dans une disposition de fond;
 - il convient d'ajouter un considérant qui précise que la lutte contre l'évasion fiscale n'est incluse qu'en tant qu'infraction principale;
 - s'agissant des transferts internationaux, il convient d'introduire des dispositions de fond consacrées aux transferts de données à caractère personnel qui offrent une base légale appropriée aux transferts intra-groupes/entre prestataires de services de paiement dans le respect de l'esprit et de la lettre de l'article 26 de la directive 95/46/CE, une option soutenue par le groupe de travail «Article 29» sur la protection des données. Le CEPD préconise que l'on réévalue le caractère proportionnel de l'exigence de transfert massif de données à caractère personnel et d'informations sensibles vers des pays étrangers aux fins de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et prône une approche plus proportionnée;
 - s'agissant de la publication des sanctions, le CEPD recommande d'évaluer d'autres options moins intrusives que l'obligation générale de publication et, en tout état de cause, de préciser dans la directive proposée:
 - la finalité de cette publication, si elle devait être maintenue;
 - les données à caractère personnel qui devraient être publiées;
 - que les personnes concernées doivent être informées avant la publication de la décision et se voir garantir le droit d'introduire un recours de la décision avant qu'elle ne soit publiée;
 - qu'en vertu de l'article 14 de la directive 95/46/CE, les personnes concernées ont le droit de s'opposer pour des raisons légitimes de force majeure;
 - des restrictions supplémentaires en ce qui concerne la publication en ligne;
 - s'agissant de la conservation des données, il convient d'insérer une disposition de fond qui définira une période de conservation maximale que tous les États membres devront respecter, avec quelques spécifications supplémentaires.
100. En ce qui concerne la directive proposée, le CEPD recommande en outre:
- d'ajouter une disposition particulière rappelant le principe d'information des personnes concernées concernant le traitement de leurs données à caractère personnel (conformément aux articles 10 et 11 de la directive 95/46/CE) et précisant qui sera responsable d'informer les personnes concernées;
 - de respecter le principe de proportionnalité quand les droits des personnes viennent à être restreints, en conséquence de quoi il convient d'ajouter une disposition particulière précisant les modalités selon lesquelles les droits des personnes concernées peuvent être limités;
 - d'indiquer clairement si les évaluations des risques effectuées par l'autorité désignée et les entités soumises à obligations peuvent inclure ou non le traitement de données à caractère personnel. Le cas échéant, il convient d'assortir la directive proposée des garanties nécessaires en matière de protection des données;
 - d'ajouter une liste précise des informations qui doivent ou ne doivent pas être prises en considération dans l'application des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle. Il convient de préciser si oui ou non les données sensibles au sens de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 95/46/CE doivent être collectées à cette fin. Si ce type de traitement s'avère nécessaire, les États membres devraient s'assurer que ce traitement sera effectué sous le contrôle de l'autorité publique et que le droit national prévoit des garanties appropriées et précises;
 - de modifier l'article 21 afin de limiter plus clairement les situations dans lesquelles les risques sont à ce point importants qu'ils justifient des mesures de vigilance renforcée, et d'introduire des garanties procédurales contre les abus;
 - de modifier l'article 42 pour qu'il fasse référence à la confidentialité, laquelle devrait être respectée par tous les employés associées aux procédures relatives à l'obligation de vigilance à l'égard de la clientèle;
 - d'introduire une disposition de fond dressant la liste des types de données d'identification à collecter sur le bénéficiaire effectif, y compris lorsqu'il n'est pas question de fiducie.
101. En ce qui concerne le règlement proposé, le CEPD recommande en outre:
- de ne pas utiliser le numéro national d'identité en tant que référence sans réserves et/ou garanties, mais d'utiliser le numéro de transaction en lieu et place;

- de garder à l'esprit qu'il est important de respecter le principe d'exactitude des données décrit à l'article 6, point d) de la directive 95/46/CE, dans le cadre des procédures relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux;
- d'ajouter une disposition précisant que «les informations sont uniquement accessibles aux personnes ou catégories de personnes désignées»;
- d'ajouter une disposition relative au respect de la confidentialité et des obligations en matière de protection des données par le personnel qui travaille avec des informations personnelles concernant le donneur d'ordre et le bénéficiaire;
- de clarifier à l'article 15 qu'aucune autre autorité ou partie extérieure qui n'a aucun intérêt dans la lutte contre le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme ne devrait accéder aux données stockées;
- de compléter l'article 21 en précisant à quelle autorité les infractions au règlement seront signalées et en exigeant l'application de mesures techniques et d'organisation appropriées afin de protéger les données contre la destruction accidentelle ou illicite, la perte accidentelle, l'altération ou la diffusion non autorisée.

Fait à Bruxelles, le 4 juillet 2013.

Giovanni BUTTARELLI

Contrôleur européen adjoint de la protection des données
