



**Bruxelles, le 17 juin 2020
(OR. en)**

8927/20

**ENFOPOL 144
JAI 500
DROIPEN 42
COSI 101**

RÉSULTATS DES TRAVAUX

Origine: Secrétariat général du Conseil

en date du: 17 juin 2020

Destinataire: délégations

N° doc. préc.: 8605/20

Objet: Conclusions du Conseil sur le renforcement des enquêtes financières en vue de lutter contre la grande criminalité organisée

Les délégations trouveront en annexe les conclusions du Conseil visées en objet, approuvées par le Conseil le 17 juin 2020.

CONCLUSIONS DU CONSEIL

sur le renforcement des enquêtes financières en vue de lutter contre la grande criminalité organisée

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

RAPPELANT le programme stratégique 2019-2024¹ de l'UE et les conclusions du Conseil du 12 février 2016 sur la lutte contre le financement du terrorisme², les conclusions du Conseil et le plan d'action sur la voie à suivre en matière d'enquêtes financières du 9 juin 2016³, les conclusions du Conseil relatives à la communication de la Commission sur d'autres mesures visant à renforcer la transparence et la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, du 11 octobre 2016⁴;

VU l'examen à mi-parcours⁵ de la stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne, qui mentionne la nécessité de continuer d'améliorer *"la lutte contre la criminalité financière et le blanchiment d'argent, et de faciliter le recouvrement d'avoirs, en apportant un soutien à la coopération pratique effective entre les États membres et en encourageant les États membres et le secteur privé à travailler en partenariat"*;

RAPPELANT les conclusions du Conseil sur les priorités stratégiques concernant la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme⁶, qui s'appuient sur la récente série de rapports de la Commission consacrés à la question⁷;

PRENANT NOTE de la communication de la Commission du 7 mai 2020⁸ relative à un plan d'action pour une politique globale de l'Union en matière de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme;

SE RÉFÉRANT au débat qui s'est tenu au sein du COSI le 21 février 2020 et qui a fourni des orientations pour les présentes conclusions du Conseil;

¹ Programme stratégique 2019-2024 pour l'Union (EUCO 9/19), relatif à l'amélioration de la coopération et du partage d'informations pour lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontière.

² Document 6068/16.

³ Document 10125/16.

⁴ Document 13139/16.

⁵ Document 13319/17.

⁶ Document 14823/19.

⁷ Documents 11514/19 (+ADD 1), 11516/19, 11517/19, 11518/19 et 11519/19.

⁸ Document 7870/20.

SOULIGNANT que les enquêtes financières sont de la plus haute importance pour l'Union européenne en vue de prévenir la criminalité organisée et le terrorisme et de lutter contre ces phénomènes;

TENANT COMPTE du fait que l'Union européenne a renforcé sensiblement son cadre juridique relatif à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ainsi qu'à l'accès des autorités répressives à des informations financières⁹. Ce cadre juridique doit être mis en œuvre correctement afin de tenir compte de l'intégration croissante des flux financiers dans le marché intérieur, des tendances qui se dessinent, du volume et de la sophistication accrues des fraudes, des progrès technologiques et de l'ingéniosité des criminels, qui cherchent à exploiter les éventuelles failles et lacunes du système;

CONSCIENT de l'importance que revêt l'approche "Follow the money" ("Suivez l'argent") pour s'attaquer aux aspects financiers de la criminalité organisée et identifier de nouvelles pistes dans le cadre des enquêtes sur la criminalité organisée et NOTANT qu'une telle approche appelle des mesures coordonnées dans un large éventail de domaines étroitement liés, y compris le recouvrement des avoirs, l'utilisation d'actifs virtuels (ou crypto-actifs) et de monnaie fiduciaire et la coopération et la coordination entre les différentes cellules de renseignement financier (CRF), ainsi que leur coopération avec les autorités répressives, fiscales et douanières au niveau national, ou le rôle d'Europol et sa coopération avec le secteur privé;

⁹ À savoir la cinquième directive anti-blanchiment (directive 2015/849, modifiée par la directive 2018/843), la directive visant à lutter contre le blanchiment de capitaux au moyen du droit pénal (directive 2018/1673) et la directive sur l'utilisation d'informations financières (directive 1153/2019).

RAPPELANT que, conformément à l'article 32 *bis* de la directive anti-blanchiment¹⁰, les États membres devraient mettre en place, au plus tard le 10 septembre 2020, des registres nationaux centralisés des comptes bancaires qui prévoient un accès direct des CRF à ces registres, et que la directive sur l'utilisation d'informations financières¹¹ fait obligation aux États membres de fournir un accès direct aux registres centralisés des comptes bancaires nationaux aux bureaux de recouvrement des avoirs et aux autres autorités compétentes chargées de la prévention et de la détection des infractions pénales, ou des enquêtes ou des poursuites en la matière, qui ont été désignées par les États membres respectifs;

RELEVANT que, selon une estimation prudente, le produit de la criminalité organisée au sein de l'Union européenne (UE) a atteint 110 milliards d'euros par an¹² et que, en dépit de tous les efforts déployés, le taux de confiscation d'avoirs d'origine criminelle dans l'UE pourrait être d'à peine 1,1 %¹³;

COMPTE TENU du rapport de la Commission sur l'interconnexion des registres nationaux des comptes bancaires¹⁴, qui a permis de conclure que l'interconnexion des registres des comptes bancaires est techniquement possible et constituerait un outil précieux pour la coopération transfrontière entre autorités compétentes, en particulier entre les CRF, les autorités répressives et les bureaux de recouvrement des avoirs.

¹⁰ 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. 2018), modifiée par la directive 2018/843.

¹¹ Directive (UE) 2019/1153 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 fixant les règles facilitant l'utilisation d'informations financières et d'une autre nature aux fins de la prévention ou de la détection de certaines infractions pénales, ou des enquêtes ou des poursuites en la matière (JO L 186 du 11.7.2019).

¹² Document de travail des services de la Commission intitulé "Analysis of non-conviction based confiscation measures in the European Union", SWD (2019) 1050 final, diffusé sous la cote 8627/19.

¹³ Extrait d'Europol, "Does Crime still pay? Criminal Asset Recovery in the EU, Survey of Statistical information 2010-2014", 2016, p. 4.

¹⁴ Document 11518/19.

CONSTATANT que la coopération et le flux d'informations pourraient encore être améliorés aux niveaux national et européen:

- entre CRF d'États membres différents,
- entre les CRF et les entités du secteur privé tenues de signaler les transactions suspectes aux CRF compétentes,
- entre les différentes autorités répressives,
- entre les autorités fiscales et répressives,
- entre les CRF et les autorités répressives, fiscales et douanières au niveau national,
- entre les établissements financiers et les autorités répressives.

FAISANT OBSERVER que certaines compétences des cellules de renseignement financier ne sont pas harmonisées dans l'ensemble de l'Union européenne, ce qui pourrait affecter la capacité des CRF à accéder aux informations financières, administratives et répressives pertinentes (en particulier celles détenues par des entités assujetties et/ou des autorités répressives) et à les partager;

PRENANT ACTE de la diversité des principales parties prenantes participant à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et SOULIGNANT qu'il est nécessaire que les autorités répressives, douanières et fiscales, les bureaux de recouvrement des avoirs et les cellules de renseignement financier aient effectivement accès aux informations financières et renforcent leur coopération dans les enquêtes nationales et transfrontières;

METTANT EN ÉVIDENCE l'importance que revêt l'échange d'informations financières entre les cellules de renseignement financier et les autorités répressives, qui sera renforcé par la directive sur l'utilisation d'informations financières¹⁵;

¹⁵ Directive (UE) 2019/1153 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 fixant les règles facilitant l'utilisation d'informations financières et d'une autre nature aux fins de la prévention ou de la détection de certaines infractions pénales, ou des enquêtes ou des poursuites en la matière (JO L 186 du 11.7.2019).

CONSCIENT de l'importance que revêtent la transmission, par les entités du secteur privé, d'informations qualitatives dans les déclarations de transactions suspectes aux CRF (qui leur fournissent un retour d'information pertinent), ainsi que la possibilité, pour les autorités répressives, de demander des informations au secteur privé dans le cadre de leurs enquêtes pénales;

ET, PARTANT, CONSCIENT de l'importance que revêt la mise en place de partenariats public-privé entre les autorités compétentes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et les entités privées tenues de signaler des transactions suspectes, afin d'en améliorer la qualité et la précision, tout en promouvant une approche fondée sur les risques plutôt qu'une déclaration fondée sur la conformité;

RELEVANT que la décision du Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) a interdit les activités de traitement des données à caractère personnel menées par Europol (en raison des préoccupations concernant les personnes qui ne sont pas considérées comme des suspects) aux fins de l'administration technique du FIU.net, tout en suspendant cette interdiction pour une période d'un an afin de permettre à Europol d'assurer une transition harmonieuse de l'administration technique du FIU.net vers une autre entité¹⁶;

METTANT L'ACCENT sur les conclusions du Conseil sur la coopération d'Europol avec les parties privées¹⁷ et CONSIDÉRANT que les parties privées jouent un rôle de plus en plus important dans la prévention de la criminalité facilitée par les technologies de l'information et de la communication et la lutte contre ce phénomène, puisqu'elles sont souvent en possession de quantités importantes de données à caractère personnel qui pourraient se révéler utiles pour les autorités répressives;

RECONNAISSANT le travail accompli par Europol pour soutenir la coopération entre les autorités répressives de l'Union dans le domaine de la fraude portant sur les finances publiques et privées, le blanchiment de capitaux, le recouvrement des avoirs, la corruption et la contrefaçon, et pour soutenir les enquêtes menées par le Parquet européen, comme le prévoit le règlement sur le Parquet européen¹⁸;

¹⁶ Décision du CEPD du 19 décembre 2019 relative à l'administration technique du FIU.net par Europol.

¹⁷ Document 14745/19.

¹⁸ Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil concernant la création du Parquet européen.

CONSCIENT de l'importance que revêt le Centre sur la criminalité financière et économique (EFECC), d'Europol;

MESURANT l'importance que revêtent EMPACT et la priorité de l'UE en matière de lutte contre la criminalité intitulée "Fonds d'origine criminelle, blanchiment de capitaux et recouvrement des avoirs" comme priorité autonome ainsi que comme priorité horizontale de tous les plans d'action opérationnels dans le cadre du cycle politique de l'UE;

TENANT COMPTE du fait que les actifs virtuels jouent un rôle croissant dans le blanchiment de capitaux;

INSISTANT sur la nécessité de mettre en œuvre de manière effective et de tirer davantage parti de la cinquième directive anti-blanchiment, qui traite des monnaies virtuelles et dresse la liste des prestataires de services de change entre monnaies virtuelles et monnaies légales, ainsi que des prestataires de portefeuilles de conservation en tant qu'entités assujetties;

PRENANT ACTE des travaux d'analyse menés par la Commission¹⁹ et Europol²⁰, qui font apparaître que les paiements en espèces sont utilisés par des criminels pour le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, d'où la nécessité de procéder à un examen de questions ayant trait à la réduction des paiements en espèces au niveau de l'UE;

LE CONSEIL

INVITE LES ÉTATS MEMBRES:

- à accorder une attention particulière à la transposition de la directive (UE) 2019/1153 afin de tirer le meilleur parti des registres centralisés des comptes bancaires, qui doivent être mis en place au plus tard le 10 septembre 2020;
- à veiller à ce que les enquêtes financières, en tant que priorité horizontale d'EMPACT, fassent partie des enquêtes pénales de tout type portant sur la criminalité organisée, en particulier dans les domaines du trafic de drogue et d'armes à feu, de la criminalité organisée contre les biens, de la criminalité environnementale, du trafic de migrants, de la traite des êtres humains, du trafic de biens culturels, y compris les antiquités et les œuvres d'art, et de tous les autres types de criminalité organisée, et à faire figurer cette priorité dans tous les plans d'action opérationnels dans le cadre de la plateforme EMPACT;

¹⁹ Document 11514/19 ADD 1.

²⁰ Europol: "Why is cash still the king? A strategic report on the use of cash by criminal groups as a facilitator for money laundering" (2015).

- à renforcer la coopération et les synergies dans la conduite des enquêtes financières et l'échange d'informations financières entre les CRF, les bureaux de recouvrement des avoirs, ainsi que les autorités douanières, fiscales et répressives;
- à participer à un débat constructif avec la Commission en ce qui concerne une future interconnexion des registres nationaux de comptes bancaires afin d'accélérer sensiblement l'accès aux informations financières et de faciliter la coopération transfrontière entre les autorités compétentes et leurs pendant européens;
- en liaison avec les agences JAI, à promouvoir davantage les équipes communes d'enquête (ECE) afin de mettre au jour et de prévenir les cas de blanchiment de capitaux, et d'enquêter sur la criminalité organisée;
- à soutenir leurs acteurs traitant des priorités d'EMPACT et du plan d'action opérationnel ayant pour thème "Fonds d'origine criminelle, blanchiment de capitaux et recouvrement des avoirs", afin notamment:
 - d'échanger les bonnes pratiques et les expériences,
 - de partager les informations financières pertinentes,
 - de renforcer la coopération entre les autorités répressives, les autorités douanières, les autorités fiscales, les bureaux de recouvrement des avoirs et les cellules de renseignement financier, et
 - de renforcer la coopération avec les pays tiers;
- à participer activement, sur une base volontaire et en coordination avec la Commission, à l'élaboration d'un plan d'action global sur les enquêtes financières, dans le prolongement du plan d'action adopté au cours de la présidence néerlandaise en 2016²¹;
- en liaison avec la Commission et les agences JAI, à renforcer la coopération avec les pays tiers dans le cadre des enquêtes financières;

²¹ Document 10125/16.

INVITE LA COMMISSION:

- à envisager de renforcer le cadre juridique relatif à la gestion des biens gelés en vue d'une éventuelle confiscation ultérieure²², à inclure le principe de la planification avant saisie, à accorder aux bureaux de recouvrement des avoirs des pouvoirs supplémentaires, par exemple des pouvoirs conservatoires de gel temporaire d'urgence afin d'écartier le risque de disparition des avoirs;
- à envisager de compléter ce cadre par un accès plus harmonisé, plus immédiat et plus direct des bureaux aux différents registres publics, tels que les registres fonciers centraux, les registres centraux des entreprises, les registres centraux des véhicules ou les registres maritimes centraux;
- à trouver, dès que possible, un arrangement temporaire pour l'administration technique du FIU.net, et à présenter une proposition de solution à long terme pour le FIU.net ou son successeur, qui assurera une coopération efficace entre les CRF, ainsi qu'entre les CRF et Europol, le cas échéant²³;
- à envisager de renforcer encore le cadre juridique afin d'interconnecter les mécanismes centralisés nationaux (registres centraux ou systèmes électroniques centraux de recherche de données) des États membres en ce qui concerne les comptes bancaires, ce qui permettrait d'accélérer l'accès aux informations financières tout en facilitant la coopération transfrontière entre les autorités compétentes;
- à poursuivre, avec les États membres et la plateforme des CRF de l'Union, la réflexion qu'elle mène sur un mécanisme de coordination et de soutien qui encouragerait et faciliterait le travail transfrontière des CRF, y compris un lien potentiel entre ce mécanisme et le FIU.net ou son successeur;

²² Directive concernant la confiscation (directive 2014/42), article 10, paragraphe 2, et règlement (UE) 2018/1805 relatif à la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation.

²³ Ainsi que le prévoit, par exemple, l'article 12 de la directive sur l'utilisation des informations financières (doc. 1153/2019).

- sans préjudice du fait qu'il appartient aux États membres de choisir pour leurs cellules de renseignement financier (CRF) un modèle convenant au mieux à leur système juridique et administratif, à examiner si certains aspects au moins des travaux des CRF pourraient être adaptés davantage en vue de permettre un échange d'informations plus efficace, comme prévu dans la directive anti-blanchiment, la directive (UE) 2019/1153 et tout autre instrument;
- à tenir compte des présentes conclusions du Conseil et de celles sur la coopération entre Europol et les parties privées dans le cadre de son examen de la mise en œuvre du règlement (UE) 2016/794, lorsqu'elle se penchera sur la pratique de l'échange direct de données à caractère personnel avec des parties privées;
- à évaluer la nécessité d'un cadre juridique renforcé pour la mise en place de partenariats public-privé pertinents;
- à reprendre avec les États membres le débat sur la nécessité d'une limitation législative des paiements en espèces au niveau de l'UE, comme prévu dans sa communication du 7 mai 2020 relative à un plan d'action contre le blanchiment de capitaux;
- à examiner la nécessité d'améliorer encore le cadre juridique applicable aux actifs virtuels mis en place par la cinquième directive anti-blanchiment²⁴, en couvrant par exemple également les monnaies virtuelles non échangeables contre de la monnaie fiduciaire et en parvenant ainsi à un meilleur alignement sur les recommandations actuelles du GAFI;

INVITE EUROPOL:

- à exploiter toutes les possibilités offertes par le Centre européen sur la criminalité financière et économique nouvellement créé, en tant que structure ad hoc destinée à appuyer la coopération entre les autorités répressives dans leur lutte contre les fraudes, le blanchiment de capitaux, la corruption et la contrefaçon, tout en promouvant systématiquement le recouvrement des avoirs d'origine criminelle dans l'ensemble de l'UE et au-delà. La création de ce Centre et les tâches dont il est investi devraient être dûment prises en compte dans les ressources allouées à Europol;

²⁴ Directive (UE) 2015/849, modifiée par la directive 2018/843.

- à entamer les travaux préparatoires en vue de la conclusion d'un arrangement de travail portant sur la coopération avec le Parquet européen, afin de soutenir ses activités en matière d'enquêtes et de poursuites concernant les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE;

INVITE LA CEPOL:

- à continuer à élaborer et à mettre en œuvre un programme de formation complet pour les enquêteurs financiers, afin de parvenir à une compréhension plus cohérente de la tactique et des techniques d'enquête transfrontière appliquées par les agents des services répressifs dans l'UE. Cette tâche doit être menée en étroite coopération avec Europol et d'autres acteurs concernés dans ce domaine particulier de la criminalité et devrait être rendue possible par l'affectation des ressources nécessaires à la CEPOL, avec le soutien de la Commission.
