



Prise de position

sur le paquet législatif LCB/FT de la Commission européenne

Le Conseil des notariats de l'Union européenne (CNUE) est l'organisation européenne représentant 22 chambres nationales de notaires avec plus de 45 000 notaires et 200 000 collaborateurs.

Le CNUE soutient l'objectif de la Commission européenne, du Parlement européen et du Conseil de lutter plus efficacement contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans l'ensemble de l'Union européenne. Les notaires contribuent au quotidien à la prévention du blanchiment d'argent dans leur fonction d'officiers publics dans des domaines importants des transactions juridiques (par exemple, l'immobilier, le droit des sociétés).

Cependant, le CNUE est préoccupé par certaines propositions du paquet législatif LCB/FT publié par la Commission européenne le 20 juillet dernier.

L'Autorité de lutte contre le blanchiment (ALCB) et surveillance des notaires (voir I. et II.)

- A l'instar de ce que propose la Commission, le CNUE est d'avis que l'ALCB ne devrait exercer une surveillance que sur certaines entités assujetties du secteur financier et limiter ses activités à une fonction de coordination par rapport aux entités assujetties du secteur non financier. En effet, une différenciation claire et nette doit être faite entre le secteur financier et le secteur non financier. A la différence du secteur financier, le secteur non-financier est hétérogène (ou *sui generis*) et connaît des spécificités (ou aspects particuliers) qu'il est important de respecter et maintenir car elles participent à l'efficacité du système au niveau national.
- De plus, en ce qui concerne les notaires, un régime de surveillance strict et performant est déjà assurée au niveau national par les ministères de la justice, les tribunaux et/ou les organismes d'autorégulation professionnelle ainsi que les CRFs, notamment en ce qui concerne la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Cette surveillance tient par ailleurs compte des spécificités de la fonction de notaire en tant qu'officier public nommé par l'Etat exerçant des fonctions publiques et donc, dans une certaine mesure, considéré comme une extension de l'État, mais également, dans certains États membres, chargé de fonctions judiciaires et donc faisant partie du pouvoir judiciaire, dont l'indépendance est une caractéristique de l'Etat de droit et est garantie par la Constitution.

Or, l'article 32 du règlement prévoit que lorsque les autorités des surveillance nationales du secteur non financier sont défaillantes, l'ALCB puisse se substituer à elles. Compte tenu des régimes de surveillance stricts déjà en place dans les Etats et de leur place spécifique dans le système judiciaire des Etats, les notaires devraient être explicitement exclus des pouvoirs de l'ALCB prévus à l'article 32 du règlement sur l'ALCB au risque de remettre en cause la séparation des pouvoirs dans les Etats ainsi que l'organisation du pouvoir judiciaire.

- En outre, le CNUE suggère qu'aux fins d'un bon échange d'informations, nécessaire à une lutte efficace contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, l'ALCB implique dans ses travaux non seulement des représentants des autorités de contrôle, mais aussi des entités assujetties (voir I.).

Organismes d'autorégulation (voir II.)

- Le CNUE se félicite que la proposition de règlement en matière de lutte contre le blanchiment continue de prévoir que le pouvoir de surveillance puisse être exercé par les organismes d'autorégulation. Cependant, elle prévoit que ces organismes soient à leur tour soumis à un contrôle d'une autre autorité publique. En ce qui concerne les notaires, l'intervention d'une telle autorité conduirait à une interférence significative avec l'autonomie institutionnelle des Etats puisque ces organismes sont sous la supervision du ministère de la Justice et des tribunaux, soulèverait d'importantes difficultés constitutionnelles et perturberait un système bien établi, opérationnel et efficace. Le CNUE considère la proposition comme un vote de censure "injustifié" à l'encontre des organismes d'autorégulation (voir II.).

Compte tenu de l'efficacité des régimes de surveillance qui existent déjà en ce qui concerne les notaires (cf. point I.), ceux-ci devraient être explicitement exclus de l'article 32.6 du règlement sur l'ALCB et l'article 38 de la VIème Directive LCB.

Aspects du devoir de vigilance (voir III.)

- Le CNUE comprend et soutient le besoin de créer un cadre réglementaire uniforme de l'UE pour la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Toutefois, le CNUE s'interroge sur l'ampleur de certaines exigences générales en matière de vigilance. Les notaires sont déjà fortement impliqués dans la lutte contre le blanchiment et sont souvent les premiers professionnels en termes de nombre de déclarations de soupçons auprès des cellules financières. S'ils souhaitent continuer à œuvrer contre le blanchiment et ne sont pas opposés à ce que de nouvelles responsabilités leurs soient confiées, ils rappellent que les offices de notaires sont souvent des micros et des petites entreprises avec des ressources limitées. Ils demandent donc à ce qu'un équilibre soit trouvé et que les nouvelles obligations dont ils auraient la charge représentent une réelle valeur ajoutée.
- En outre, l'harmonisation prévue dans la proposition de la Commission ne devrait pas empêcher les États membres de prévoir des réglementations plus ambitieuses dans certains domaines, afin d'éviter un nivellement par le bas et de garantir un niveau élevé atteint en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, certains Etats ayant été au-delà des normes prévues dans la précédente directive (voir III.).

Les notaires sont des partenaires de l'Etat en déclarant les transactions suspectes (voir IV.)

- En tant qu'officiers publics nommés par l'État, les notaires européens sont des partenaires essentiels et efficaces des États membres et de l'UE dans la lutte contre le blanchiment d'argent.



Grâce à leurs différents régimes nationaux de déclaration, les notaires émettent déjà un grand nombre de déclarations de transactions suspectes - dans de nombreux États membres, bien plus que toute autre entité obligatoire du secteur non financier. Cela montre qu'il existe déjà dans les États membres des régimes de déclaration qui fonctionnent bien et qui vont souvent au-delà de ce qu'exige la législation anti-blanchiment. Le règlement devrait permettre aux États membres de définir des règles quant au moment où un notaire doit déclarer une transaction. Les États membres pourront alors trouver un juste équilibre entre la nécessité de mesures efficaces de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et le respect de la vie privée des citoyens et des devoirs légaux du notaire, y compris la confidentialité.

I. Compétences de l'ALCB

L'un des éléments centraux du paquet législatif est la création d'une nouvelle autorité de l'UE en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (ALCB). Les notaires européens reconnaissent expressément les avantages d'un système européen de surveillance dans ce domaine.

Le CNUE comprend que l'ALCB doit exercer une fonction de coordination en ce qui concerne la surveillance des entités assujetties dans le secteur non financier. Cela garantira un niveau de surveillance uniformément élevé dans tous les États membres. Toutefois, il convient de veiller à ce que l'ALCB tienne suffisamment compte non seulement des différences qui existent entre les différents groupes d'entités assujetties des États membres, mais également au sein d'un même groupe d'entités. Cela doit être reconnu dans le cadre de l'architecture et des compétences de la proposition de règlement ALCB et de la VIe directive LCB.

L'activité notariale dans chaque État membre est de nature différente (par exemple: notaires latins comparés à d'autres types de notaires). L'existence d'un régulateur unique pour toutes les activités conduit à la perte de la capacité de s'adapter aux spécificités locales.

En outre, le CNUE demande que l'ALCB associe à ses travaux non seulement des représentants des autorités de surveillance, mais aussi des entités assujetties.

Une lutte efficace contre le blanchiment de capitaux exige un échange d'informations solide entre toutes les parties prenantes concernées. Sur ce point, le CNUE soutient toutes les mesures proposées pour accroître l'échange d'informations entre tous les acteurs concernés par la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, telles que l'amélioration de l'interconnexion et la fiabilité des données des registres des bénéficiaires effectifs. De même, la mise en place de registres fiables sur les personnes politiquement exposées constituerait une amélioration importante dans la lutte contre le blanchiment d'argent.

En outre, les comités chargés d'effectuer les examens par les pairs (article 31) ne devraient être composés que de représentants de l'ALCB et des autorités de surveillance, mais pas de représentants des entités assujetties. Pourtant, ces derniers possèdent souvent une expertise particulière. Même les organismes d'autorégulation, qui sont chargés de la surveillance de la lutte contre le blanchiment de capitaux, ne sont invités à ces examens par les pairs qu'à la discrétion de l'ALCB « au cas par cas » (article 31, paragraphe 9). Toutefois, une lutte efficace contre le blanchiment de capitaux ne peut réussir qu'en coopération avec les entités assujetties. C'est pourquoi l'ALCB doit associer à ses travaux des représentants d'entités assujetties. À cette fin, en particulier le considérant 9 et l'article 31 de la proposition de règlement ALCB devraient être adaptés en conséquence.



II. Supervision des notaires d'Europe

Les notaires sont soumis à un contrôle très strict de l'État dans leur fonction d'officiers publics. En général, la surveillance des notaires est exercée par les autorités judiciaires, les ministères de la justice et/ou par la chambre des notaires et/ou autres autorités de surveillance, telles que les CRF.

Selon la proposition relative à la sixième directive anti blanchiment, une telle surveillance sera encore possible à l'avenir. Toutefois, la proposition prévoit que les organismes d'autorégulation doivent à leur tour être soumis au contrôle d'une autorité publique. L'article 32, paragraphe 3, donne à l'ALCB le pouvoir d'adresser une "recommandation" à l'autorité de surveillance, qui est de facto contraignante, puisque l'autorité de surveillance doit informer l'ALCB dans un délai de dix jours ouvrables des mesures prises pour se conformer à la recommandation. Le terme "recommandation" est donc trompeur. Si l'autorité de surveillance ne se conforme pas à la recommandation, l'ALCB peut demander à la Commission d'émettre un "avis formel" à l'intention de l'autorité de surveillance (article 32, paragraphe 4), qui doit être émis dans les trois mois suivant la recommandation. L'autorité de surveillance doit se conformer à cet avis dans un délai de dix jours ouvrables (article 32, paragraphe 5). Si l'autorité de surveillance ne se conforme pas, c'est à nouveau l'ALCB qui prend des mesures, cette fois en émettant une "décision individuelle" à l'intention d'un organisme d'autorégulation (OAR) (article 32, paragraphe 6). Les compétences de cette autorité sont précisées en détail (art. 38 et suivants).

En conséquence, l'ALCB aurait des pouvoirs directs pour émettre des décisions individuelles envers les OAR. Le CNUE est très critique à cet égard, car cela créerait une interférence importante avec l'autonomie institutionnelle des États ainsi qu'une perturbation d'un système bien établi. Par ailleurs, cela soulèverait d'importantes questions constitutionnelles, puisque le principe d'autorégulation est inscrit dans la constitution de certains États membres avec des garanties juridiques. Le règlement proposé représente donc un vote de censure – injustifié – contre les organismes d'autorégulation. Or, les organismes d'autorégulation sont des sociétés de droit public qui sont soumises à la surveillance des ministères pour s'assurer qu'elles s'acquittent correctement de leurs fonctions statutaires. Le CNUE estime qu'il n'est pas approprié que les organismes d'autorégulation fassent l'objet d'une surveillance supplémentaire spécifique à la lutte contre le blanchiment de capitaux.

Par ailleurs, l'existence d'un régulateur commun européen implique très certainement l'établissement d'une norme commune pour tous les sujets soumis à obligation dans le cadre de son champ d'action. Or, les entités assujetties du secteur financier et non-financier, mais également au sein même du secteur non-financier, sont très diversifiées. De plus, le fait qu'un régulateur européen supervise différentes professions implique une éventuelle perte d'attention sur les spécificités des professions particulières, qui varient considérablement. Aussi, une seule autorité de surveillance européenne pour toutes les entités assujetties présente un risque pour le cadre réglementaire déjà mis en place pour les notaires dans chaque État membre.

Par conséquent, les notaires devraient être explicitement exclus du champ d'application de l'article 32 du règlement sur l'ALCB et de l'article 38 de la VIème directive LCB.

III. Contenu approprié du futur règlement anti-blanchiment

Le CNUE se félicite de la proposition d'adoption d'un règlement relatif à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (RLCB), assorti de dispositions directement applicables, afin de remédier au manque de cohérence causé par la transposition différente des directives dans les États membres. Toutefois, le CNUE critique certains aspects:

1. Resserrement des exigences générales en matière de vigilance raisonnable

La proposition relative au RLCB prévoit de renforcer considérablement, sur certains points, les obligations générales de vigilance raisonnable par rapport à la quatrième directive anti-blanchiment.

Ainsi, en ce qui concerne les obligations d'identification et de vérification de l'identité du client, de vérification de l'identité du bénéficiaire effectif, d'identification et de vérification de l'origine et de la destination des fonds, un plus grand nombre d'informations devront être systématiquement collectées par les autorités assujetties et un plus grand nombre de documents fournis par les citoyens/entreprises.

Si le notariat n'est pas opposé par principe à l'augmentation des obligations que les entités assujetties devraient remplir, il souhaite qu'un juste équilibre soit trouvé et qu'il soit davantage tenu compte de l'approche basée sur le risque dans chaque dossier. En effet, un trop fort accroissement pourrait conduire à une augmentation de la bureaucratie pour les entités obligées qui, dans le secteur non financier, sont principalement des micro et des petites entreprises avec des ressources humaines limitées.

2. Force par la diversité

Du point de vue du notariat, un futur règlement anti-blanchiment doit permettre aux États membres d'aller encore plus loin que les normes minimales du règlement en matière de mise en œuvre afin d'élaborer des solutions adaptées et efficaces, en tenant compte notamment des différents systèmes notariaux. Le législateur de l'Union devrait donc veiller à ne pas priver les États membres de la possibilité de répondre de manière adéquate aux particularités nationales en introduisant un cadre juridique pleinement harmonisé.

Par ailleurs, il convient de garder à l'esprit que plusieurs États membres ont déjà transposé la quatrième et la cinquième directives dans le droit national en introduisant des dispositions plus strictes que celles exigées par la législation européenne.

En harmonisant, au moyen d'un règlement, le niveau actuel des obligations de vigilance pourrait s'en trouver réduit si le plus petit dénominateur commun devait être choisi. Le règlement devrait donc permettre aux États membres d'établir des règles plus strictes pour lutter contre ce phénomène afin d'éviter un nivellement par le bas.

IV. Les notaires sont des partenaires de l'Etat en déclarant les transactions suspectes avec une compréhension territoriale spécifique

En tant qu'officiers publics nommés par l'État, les notaires européens sont des partenaires essentiels et efficaces des États membres et de l'UE dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du



terrorisme. Grâce à leurs différents régimes nationaux de déclaration, les notaires émettent déjà un grand nombre de déclarations de transactions suspectes - dans de nombreux États membres, bien plus que toute autre entité assujettie du secteur non financier -. Cela montre qu'il existe déjà dans les États membres des régimes de déclaration qui fonctionnent bien et qui vont souvent au-delà de ce qu'exige la législation anti-blanchiment. Le règlement devrait reconnaître ces différents régimes de déclaration qui fonctionnent bien et permettre expressément aux États membres de définir des règles quant au moment où un notaire doit déclarer une transaction. Dans certains États membres, par exemple, il n'existe aucune restriction quant au moment où un notaire doit déclarer une transaction et, par conséquent, le notaire dispose d'une grande latitude pour décider quand un soupçon justifie suffisamment une déclaration. Dans d'autres États membres, les notaires déposent des déclarations en fonction d'indicateurs objectifs définis par cet État. Bien entendu, dans tous les systèmes de déclaration, la réponse à la question de savoir quand déposer une déclaration est continuellement affinée en étroite collaboration avec les CRF et les autres autorités. Toutefois, l'harmonisation doit être maintenue à un niveau qui n'entrave pas la flexibilité et l'adaptabilité des notariats individuels qui connaissent le mieux leur spécificité territoriale respective. Elle ne doit pas non plus se faire au détriment de l'efficacité qu'apporte une telle compréhension experte, ce qui aurait pour effet d'affaiblir la position forte des notaires en tant que gardiens efficaces dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Si ces différents systèmes nationaux de déclaration liés à la spécificité territoriale sont respectés, les États membres peuvent également trouver un juste équilibre entre la nécessité de mettre en place des mesures efficaces de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et le respect de la vie privée des citoyens et des devoirs légaux du notaire, y compris la confidentialité - une règle cardinale du droit notarial professionnel dans de nombreux États membres.

V. Protection adéquate des personnes concernées/entités assujetties

La protection de toute personne concernée, y compris les notaires, est essentielle dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Si la personne concernée se sent suffisamment en confiance pour soumettre une déclaration de transaction suspecte aux autorités (ce qui va au-delà de la protection de la confidentialité), il appartient alors aux autorités de protéger cette même personne. La sauvegarde de ce principe important garantit une position plus forte en termes d'identification des infractions et, plus important encore, permet d'éviter les poursuites de tiers contre les personnes concernées pour la divulgation d'informations et, éventuellement, pour la non-réalisation d'une transaction.

Bruxelles, le 15 décembre 2021