



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 29.7.2026
COM(2026) 408 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mise en œuvre de la directive (UE) 2019/1153 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, et abrogeant la décision 2000/642/JAI du Conseil, y compris l'évaluation de la nécessité et de la proportionnalité d'un élargissement de la définition des informations financières

1. INTRODUCTION

La 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, et abrogeant la décision 2000/642/JAI du Conseil (ci-après la «directive») est entrée en vigueur le 31 juillet 2019. Les 26 États membres de l'UE liés par la directive (c.-à-d. tous les États membres à l'exception du Danemark) étaient tenus de mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à ladite directive au plus tard le 1^{er} août 2021.

L'objectif général de la directive est de faciliter l'accès des services répressifs¹ aux informations financières, contribuant ainsi aux politiques plus générales dans le domaine du marché intérieur et de la sécurité visant à prévenir et à combattre le blanchiment de capitaux et les activités criminelles. La directive énonce des règles visant à fournir aux autorités répressives un accès aux registres centralisés des comptes bancaires établis en 2015 par la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil² (ci-après la «directive anti-blanchiment actuellement en vigueur»). Elle établit également des exigences destinées à faciliter l'échange d'informations entre les services répressifs et les cellules de renseignement financier, au niveau tant national que transfrontière, ainsi que la coopération de ces acteurs avec Europol. Cet accès et ces échanges d'informations sont soumis à un ensemble de garanties spécifiques en matière de protection des données.

Le présent rapport examine la mise en œuvre de la directive³, en évaluant sa transposition en droit national par les États membres. **Si la majorité des États membres ont correctement transposé la directive, certains problèmes subsistent.** Par ailleurs, et compte tenu du principe consistant à soumettre l'acquis de l'UE à un test de résistance et de la politique menée par la Commission en matière de simplification et de réduction des charges, le rapport évalue les liens entre la directive et d'autres instruments législatifs au niveau de l'UE.

Le présent rapport comprend également une évaluation de la nécessité et de la proportionnalité d'un élargissement de la définition des informations financières figurant dans la directive. Cette évaluation est requise par l'article 21, paragraphe 3, de la directive, qui impose également à la Commission de présenter une proposition législative, le cas échéant. L'évaluation, fondée sur des questionnaires adressés aux praticiens ainsi que sur des discussions avec les cellules de renseignement financier et les services répressifs, montre que les services répressifs rencontrent certaines difficultés à obtenir et à traiter des informations financières, mais aussi que certaines améliorations récentes et bonnes pratiques peuvent contribuer à lever les obstacles existants, sans exclure la possibilité que de futures mesures, y compris l'élargissement de la définition des informations financières, soient adoptées pour améliorer la capacité des services répressifs à *suivre l'argent*, une approche qui consiste à enquêter sur les transactions financières afin

¹ La directive s'applique aux autorités compétentes aux fins de la prévention ou de la détection d'infractions pénales, ou des enquêtes et des poursuites en la matière, qui ont été désignées par les États membres; les autorités fiscales et les agences de lutte contre la corruption pourraient également être visées par la directive dans la mesure où elles sont compétentes pour ces tâches conformément au droit national.

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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2015/849/oj>).

³ Article 21, paragraphe 1, de la directive.

d'extraire des informations ou des éléments de preuve concernant une infraction, un suspect ou un réseau criminel, et de repérer les avoirs illicites qui peuvent être gelés et confisqués.

Il convient de noter que la mise en œuvre de la directive s'est déroulée dans un contexte de nouvelles améliorations du cadre de l'UE en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et les fonds d'origine criminelle, un domaine mis en évidence dans la stratégie européenne de sécurité intérieure («ProtectEU»)⁴. En 2024, les colégislateurs ont adopté le **sixième train de mesures en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux**, qui comprend la directive (UE) 2024/1640 du Parlement européen et du Conseil (ci-après la «nouvelle directive anti-blanchiment»)⁵, le règlement (UE) 2024/1624 du Parlement européen et du Conseil⁶ et la création d'une nouvelle Autorité européenne de lutte contre le blanchiment de capitaux⁷, **ainsi que la directive (UE) 2024/1260 du Parlement européen et du Conseil**⁸, qui permettra, entre autres, la confiscation d'une fortune inexplicquée. La directive a été modifiée la même année⁹ afin de permettre aux autorités d'accéder aux informations relatives aux comptes bancaires par-delà les frontières. Cette modification n'entre pas dans le champ d'application du présent rapport de mise en œuvre¹⁰.

Une fois pleinement déployé sur le terrain, le cadre juridique remanié facilitera la fourniture de renseignements financiers de meilleure qualité par les cellules de renseignement financier et améliorera la capacité des services répressifs, et notamment des bureaux de recouvrement des avoirs, à repérer les avoirs illicites.

2. ANALYSE DE LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE PAR LES ÉTATS MEMBRES

La présente section examine la transposition en droit national de la directive par les États membres, évaluant le caractère complet des dispositions législatives et réglementaires nationales et leur conformité avec les exigences de la directive.

⁴ [EUR-Lex – 52025DC0148 – FR – EUR-Lex](#).

⁵ Directive (UE) 2024/1640 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 relative aux mécanismes à mettre en place par les États membres pour prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant la directive (UE) 2019/1937, et modifiant et abrogeant la directive (UE) 2015/849 (JO L, 2024/1640, 19.6.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1640/oj>).

⁶ Règlement (UE) 2024/1624 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 relatif à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme (JO L, 2024/1624, 19.6.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1624/oj>).

⁷ Règlement (UE) 2024/1620 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 instituant l'Autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et modifiant les règlements (UE) n° 1093/2010, (UE) n° 1094/2010 et (UE) n° 1095/2010 (JO L, 2024/1620, 19.6.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1620/oj>).

⁸ Directive (UE) 2024/1260 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs (JO L, 2024/1260, 2.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1260/oj>).

⁹ Directive (UE) 2024/1654 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 modifiant la directive (UE) 2019/1153 en ce qui concerne l'accès des autorités compétentes aux registres centralisés des comptes bancaires par l'intermédiaire du système d'interconnexion et les mesures techniques visant à faciliter l'utilisation des relevés de transactions (JO L, 2024/1654, 19.6.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1654/oj>).

¹⁰ Conformément à l'article 2 de la directive 2024/1654, «[l]es États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 10 juillet 2027».

2.1 Désignation des autorités compétentes

Conformément à l'**article 3, paragraphe 1**, de la directive, chaque État membre doit **désigner**, parmi ses **autorités** chargées de la prévention ou de la détection des infractions pénales, ou des enquêtes ou des poursuites en la matière, les autorités compétentes **qui sont habilitées à avoir accès à son registre centralisé national des comptes bancaires et à y effectuer des recherches**. Ces autorités compétentes doivent comprendre au moins les bureaux de recouvrement des avoirs. Au titre de l'**article 3, paragraphe 2**, de la directive, chaque État membre doit désigner, parmi ses autorités chargées de la prévention ou de la détection des infractions pénales, ou des enquêtes ou des poursuites en la matière, les autorités compétentes qui peuvent **demandeur** des informations financières ou des analyses financières à la cellule de renseignement financier et **recevoir** ces informations ou analyses. L'**article 3** de la directive a été **correctement transposé** par l'ensemble des 26 États membres concernés. La liste des autorités compétentes désignées par État membre figure sur la page [Blanchiment de capitaux – Migration et affaires intérieures – Commission européenne](#)¹¹ et à l'annexe du présent rapport.

2.2 Accès des autorités compétentes aux informations relatives aux comptes bancaires

Conformément à l'**article 4, paragraphe 1**, de la directive, les États membres doivent veiller à ce que les autorités nationales compétentes désignées en vertu de l'article 3, paragraphe 1, de la directive soient **habilitées à avoir accès aux informations relatives aux comptes bancaires et à effectuer des recherches dans ces informations, directement et immédiatement**, lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement de leurs missions, aux fins de prévenir ou de détecter une infraction pénale grave, ou de mener des enquêtes ou des poursuites en la matière, ou d'apporter un soutien à une enquête pénale concernant une infraction pénale grave. L'**article 5** de la directive contient les **conditions** dans lesquelles les autorités compétentes peuvent accéder aux informations relatives aux comptes bancaires et effectuer des recherches dans ces informations: les recherches dans le registre centralisé des comptes bancaires sont effectuées uniquement au cas par cas par le personnel spécifiquement désigné et respectant des exigences élevées en matière de confidentialité, et la sécurité des données doit être garantie par des mesures techniques et organisationnelles.

L'**article 6** de la directive exige que les autorités gérant les registres des comptes bancaires tiennent des **journaux consignants les accès et les recherches** effectués par les autorités compétentes, et précise le contenu minimal de ces journaux: la référence du dossier, la date et l'heure de la requête ou de la recherche, le type de données utilisées pour lancer la requête ou la recherche, l'identifiant des résultats, le nom de l'autorité compétente désignée qui a consulté le registre et l'identifiant de l'agent qui a effectué la requête ou la recherche. En outre, les journaux doivent être régulièrement contrôlés par les délégués à la protection des données, mis à la disposition de l'autorité de contrôle nationale compétente sur demande et effacés cinq ans après leur création.

Dans l'ensemble, la **transposition** de ces articles de la directive par les États membres **garantit** que les autorités compétentes ont **un accès rapide aux informations relatives aux comptes bancaires** tout en assurant la sécurité des données.

Plusieurs États membres n'ont pas transposé correctement certaines exigences énoncées à l'article 5. Parmi celles-ci figurent en particulier l'obligation pour le personnel de respecter des exigences professionnelles élevées en matière de confidentialité et de protection des données,

¹¹ Lien direct: https://home-affairs.ec.europa.eu/competent-authorities-designated-pursuant-article-3-directive-eu-20191153_en

l'obligation pour ce personnel d'être d'une grande intégrité et d'être doté de compétences appropriées, et l'obligation d'avoir des mesures techniques et organisationnelles en place de manière à garantir la sécurité des données à conserver selon des normes technologiques élevées. Il convient toutefois de noter que plusieurs États membres appliquent ces exigences dans la pratique sans avoir une disposition juridique spécifique dans leur droit national.

Tous les États membres concernés tiennent des journaux pour contrôler l'accès aux informations relatives aux comptes bancaires et les recherches effectuées dans ces informations par les autorités compétentes désignées. Néanmoins, certains problèmes de conformité subsistent. Dans deux cas, les organismes qui tiennent les journaux sont les autorités qui accèdent aux informations plutôt que le gestionnaire du registre national centralisé des comptes bancaires. Dans certains cas, les dispositions de transposition ne garantissent pas que les journaux contiennent tous les éléments requis, ou fixent des durées de conservation des journaux qui ne correspondent pas aux cinq ans requis par la directive.

Il convient de noter que les exigences énoncées à l'article 6 de la directive sont plus spécifiques que les exigences générales relatives au traitement des données à caractère personnel par les services répressifs énoncées dans la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil¹², laquelle établit des garanties adaptées à l'accès aux informations prévu dans la directive. Les lacunes constatées en matière de transposition concernent souvent des aspects pour lesquels la directive a instauré des exigences plus spécifiques que celles prévues par la directive (UE) 2016/680. Par exemple, alors que l'article 25, paragraphe 1, de ladite directive exige que les journaux qui «*permettent d'établir le motif, la date et l'heure [des opérations de consultation et de communication] et, dans la mesure du possible, l'identification de la personne qui a consulté ou communiqué des données à caractère personnel*» soient mis à la disposition de l'autorité de contrôle sur demande, l'article 6 de la directive va plus loin, en exigeant la journalisation de l'identifiant unique, des résultats ou de la référence du dossier national, en obligeant les délégués à la protection des données des registres centralisés des comptes bancaires à contrôler régulièrement les journaux, et en fixant des périodes de conservation spécifiques après lesquelles les journaux doivent être effacés.

2.3 Échange d'informations entre les autorités compétentes et les cellules de renseignement financier au niveau national, et entre les autorités compétentes ou les cellules de renseignement financier au niveau international

Le chapitre III de la directive (articles 7 à 10) contient des dispositions visant à faciliter la coopération au niveau national entre les cellules de renseignement financier et les services répressifs, en vertu desquelles les cellules de renseignement financier fournissent des informations et des analyses financières aux services répressifs et les services répressifs fournissent des informations en matière répressive aux cellules de renseignement financier. Ces articles prévoient la possibilité de transférer ces informations à d'autres États membres et fixent des règles relatives à l'échange d'informations entre les cellules de renseignement financier de différents États membres et à l'échange d'informations obtenues par les services répressifs

¹² Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (JO L 119 du 4.5.2016, p. 89, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/680/oj>).

auprès de leurs cellules de renseignement financier avec les services répressifs d'autres États membres.

2.3.1 Échanges d'informations entre les autorités compétentes et les cellules de renseignement financier au niveau national

L'article 7 de la directive impose aux cellules de renseignement financier de coopérer avec leurs autorités nationales compétentes désignées en vertu de l'article 3, paragraphe 2, de la directive, sur demande et au cas par cas, en fournissant des **informations financières** déjà en leur possession ou en fournissant les **analyses financières** qu'elles produisent. L'article 7, paragraphes 2 et 4, de la directive énonce des **conditions** supplémentaires régissant ces échanges d'informations: la décision de diffuser les informations doit rester du ressort de la cellule de renseignement financier, qui peut refuser une demande pour diverses raisons, y compris l'éventuelle incidence négative sur des enquêtes ou analyses en cours, le caractère disproportionné de la demande par rapport aux intérêts légitimes d'une personne physique ou morale, ou le manque de pertinence de la demande. Conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la directive, les cellules de renseignement financier doivent expliquer tout refus de donner suite à une demande d'informations et toute utilisation de ces informations par l'autorité compétente à des fins allant au-delà de celles initialement approuvées peut uniquement être subordonnée à l'autorisation préalable de la cellule de renseignement financier concernée.

Quelques États membres présentent des lacunes mineures: un État membre utilise des dispositions générales relatives à la coopération entre les autorités pour transposer cet article, un autre État membre fait référence au financement du terrorisme, au blanchiment de capitaux et aux infractions sous-jacentes au lieu de faire référence à l'objet de la directive, c'est-à-dire la grande criminalité, et un autre État membre ne permet pas à la cellule de renseignement financier de donner suite aux demandes de toutes les autorités désignées, mais uniquement aux demandes judiciaires. Il en va de même pour les conditions supplémentaires régissant l'échange d'informations, pour lesquelles certains États membres présentent encore des lacunes en matière de transposition.

Conformément à l'**article 8** de la directive, les États membres doivent veiller à ce que leurs **autorités compétentes désignées donnent suite**, en temps utile, aux demandes d'**informations en matière répressive** présentées par la **cellule nationale de renseignement financier**, au cas par cas, lorsque ces informations sont nécessaires pour prévenir, détecter et combattre le blanchiment de capitaux, les infractions sous-jacentes associées et le financement du terrorisme.

Les 26 États membres concernés ont tous permis à leurs **cellules de renseignement financier de donner suite aux demandes d'informations ou d'analyses financières présentées par les autorités compétentes désignées** et ont imposé à ces autorités de donner suite aux demandes d'informations en matière répressive formulées par les cellules de renseignement financier.

Deux éléments devraient être mis en évidence lors de l'évaluation de l'application des articles 7 et 8 de la directive dans le cadre plus large. Premièrement, depuis 2024, la nouvelle directive anti-blanchiment régit de manière détaillée les réponses aux demandes d'informations émanant des autorités compétentes ainsi que l'accès aux informations en matière répressive, en établissant des principes tels que l'autonomie des cellules de renseignement financier en matière de dissémination d'informations et en encourageant l'accès direct des cellules de

renseignement financier aux informations en matière répressive¹³. Non seulement la nouvelle directive anti-blanchiment va au-delà de la directive à certains égards, mais quelques divergences et chevauchements mineurs entre les dispositions correspondantes de la nouvelle directive anti-blanchiment et de la directive pourraient entraîner une certaine forme d'incertitude dans la mise en œuvre des deux instruments par les autorités nationales¹⁴. Deuxièmement, comme expliqué plus en détail dans l'analyse figurant à la section III du présent rapport, de nombreux États membres ont mis en place des mécanismes efficaces de coopération entre les cellules de renseignement financier et les services répressifs, allant du détachement d'agents de liaison dans leurs locaux respectifs à la création de groupes de travail interorganisations, qui vont au-delà du modèle de réponse aux demandes régi par la directive.

2.3.2 Échange d'informations entre les cellules de renseignement financier de différents États membres

En vertu de l'**article 9** de la directive, les États membres veillent à ce que, dans des cas exceptionnels et urgents, leurs **cellules de renseignement financier** soient **habilitées à échanger** des informations financières ou des analyses financières susceptibles d'être pertinentes pour le traitement ou l'analyse d'informations liées au terrorisme ou à la criminalité organisée associée au terrorisme.

Les 26 États membres concernés ont tous correctement transposé cette exigence. Dans ce contexte, il convient de relever que, depuis le mois de mai 2024, l'article 31, paragraphe 7, de la nouvelle directive anti-blanchiment va au-delà de l'exigence prévue à l'article 9 de la directive en imposant aux cellules de renseignement financier de donner suite aux demandes qu'elles s'adressent mutuellement dans un délai d'un jour ouvrable pour les cas exceptionnels et urgents. Cette nouvelle obligation clarifie davantage les obligations des cellules de renseignement financier dans les situations régies par l'article 9 de la directive, par exemple en fixant un délai de 1 jour pour fournir des informations, et a également une portée plus large, étant donné qu'elle ne se limite pas au terrorisme ou à la criminalité organisée associée au terrorisme.

2.3.3 Échange d'informations entre les autorités compétentes de différents États membres

L'**article 10, paragraphe 1**, de la directive impose aux États membres de permettre à leurs **autorités compétentes désignées d'échanger avec les autorités compétentes désignées d'autres États membres**, sur demande et au cas par cas, **des informations financières ou des**

¹³ Voir en particulier l'article 21, paragraphe 1, point c), de la nouvelle directive anti-blanchiment, qui fournit aux cellules de renseignement financier un accès direct ou indirect aux informations en matière répressive (en précisant à l'article 21, paragraphe 3, de ladite directive que «dans la mesure du possible, la [cellule de renseignement financier] se voi[t] accorder un accès direct» à ces informations), et l'article 22 de ladite directive, qui habilite les cellules de renseignement financier à donner suite en temps utile aux demandes d'informations motivées justifiées par des préoccupations liées au blanchiment de capitaux, à ses infractions sous-jacentes ou au financement du terrorisme émanant d'un ensemble d'autorités.

¹⁴ Par exemple, le fait que la nouvelle directive anti-blanchiment envisage la possibilité d'un accès direct de la cellule de renseignement financier aux informations en matière répressive (alors que l'article 8 de la directive régit uniquement l'accès sur demande), qu'elle permet à la cellule de renseignement financier de répondre aux autorités publiques qui ont pour fonction d'enquêter sur le blanchiment de capitaux, ses infractions sous-jacentes ou le financement du terrorisme ou de mener des poursuites en la matière, ou qui ont pour mission de rechercher, de saisir ou de geler et de confisquer les avoirs d'origine criminelle (tandis que l'article 7 de la directive permet uniquement à la cellule de renseignement financier de donner suite aux demandes des autorités désignées) et qu'elle exige de l'autorité qu'elle fournisse à la cellule de renseignement financier un retour d'information, une obligation qui n'est pas prévue dans la directive.

analyses financières obtenues auprès de leurs cellules de renseignement financier. Selon cette disposition, ces informations doivent être utilisées aux fins pour lesquelles elles ont été demandées ou fournies. Ces informations peuvent uniquement être utilisées à d'autres fins ou par d'autres autorités à condition que l'autorisation préalable de la cellule de renseignement financier ayant fourni les informations ait été obtenue.

Les États membres ont veillé à ce que leurs **autorités compétentes désignées soient en mesure d'échanger des informations fournies par leur cellule de renseignement financier avec leurs homologues** dans d'autres États membres, quelques lacunes en matière de transposition subsistant dans un petit nombre d'États membres. Par exemple, la législation d'un État membre permet à son autorité compétente désignée d'échanger des données à caractère personnel entre les États membres, ce qui englobe au sens large, sans mention explicite, les informations financières ou des analyses financières. Dans deux États membres, l'article 10 de la directive a été transposé sans référence explicite à la limitation de la finalité ou à l'autorisation préalable. Toutefois, la limitation de la finalité initiale et l'autorisation préalable de la cellule de renseignement financier qui fournit les informations sont désormais inscrites à l'article 34 de la nouvelle directive anti-blanchiment. Ledit article permet aux cellules de renseignement financier d'imposer certaines restrictions ou limitations à l'utilisation des informations qu'elles fournissent aux cellules de renseignement financier d'autres États membres et prévoit qu'une autorisation préalable doit être accordée par cette cellule de renseignement financier à la cellule de renseignement financier d'un autre État membre en cas de dissémination ultérieure des informations concernées. Cette autorisation préalable doit être donnée rapidement et refusée dans des circonstances limitées.

Il convient également de noter que l'article 34 de la nouvelle directive anti-blanchiment constitue une *lex specialis* par rapport à la directive (UE) 2023/977 du Parlement européen et du Conseil¹⁵, qui fixe déjà des règles organisationnelles et procédurales détaillées visant à garantir un échange d'informations adéquat et efficace entre les services répressifs des États membres, y compris en ce qui concerne les points de contact uniques et la fixation de délais clairs pour l'échange d'informations. Le statut de la directive en tant que *lex specialis* par rapport à la directive (UE) 2023/977 a pour corollaire que l'échange d'informations et d'analyses financières entre les services répressifs est soumis à un ensemble de règles différent de celui applicable au type d'informations visées à l'article 2, point 4), de la directive (UE) 2023/977: les articles 7 à 10 de la directive ne prévoient pas de délais pour garantir que les cellules de renseignement financier et les autorités compétentes échangent rapidement des informations ou des analyses financières par-delà les frontières, ni de règles visant à garantir que les points de contact uniques ont connaissance de ces échanges. Cette divergence ne concorde pas avec la réalité, étant donné que les autorités, lorsqu'elles coopèrent dans le cadre d'une enquête spécifique, partagent souvent des informations sur les faits et les circonstances du cas en question, dont les informations financières font simplement partie de cet ensemble de pistes et d'éléments de preuve. Cet ensemble distinct de règles pour le partage d'informations financières par rapport à d'autres types d'informations pourrait poser des problèmes pratiques et ne cadre pas avec les pratiques opérationnelles des services répressifs.

2.4 Échange d'informations avec Europol

Le chapitre IV de la directive régit **l'échange d'informations entre, d'une part, les services répressifs et Europol et, d'autre part, les cellules de renseignement financier et Europol.**

¹⁵ Directive (UE) 2023/977 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres et abrogeant la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil (JO L 134 du 22.5.2023, p. 1, ELI <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/977/oj>).

Les articles 11 et 12 de la directive imposent aux États membres de veiller à ce que leurs autorités compétentes et leurs cellules de renseignement financier soient habilitées à fournir à Europol des informations relatives aux comptes bancaires (pour les autorités compétentes) et des informations ou des analyses financières (pour les cellules de renseignement financier), sur demande dûment justifiée et au cas par cas. L'article 12, paragraphe 3, de la directive impose aux cellules de renseignement financier d'expliquer tout refus de donner suite à une telle demande. L'**article 13, paragraphe 1**, de la directive exige que les échanges d'informations avec Europol aient lieu par voie électronique via **SIENA** ou, le cas échéant, le **FIU.net**. L'**article 14** de la directive traite des **exigences** en matière de protection des données pour Europol, telles que la limitation du traitement des informations reçues en vertu du chapitre IV de la directive au personnel spécifiquement désigné et l'obligation de tenir le délégué à la protection des données d'Europol informé de chaque échange.

Dans l'ensemble, ces dispositions ont été correctement transposées par les États membres concernés, certains problèmes de transposition subsistant, tels que l'absence de références explicites à SIENA/au FIU.net ou aux explications fournies par les cellules de renseignement financier pour ne pas donner suite à une demande d'Europol. Toutefois, même dans les États membres qui ne prévoient pas de disposition explicite, SIENA et le FIU.net restent les canaux de communication par défaut entre Europol et, respectivement, les services répressifs et les cellules de renseignement financier. Comme le montre l'analyse figurant à la section 3 du présent rapport, ces dispositions ont amélioré l'accès d'Europol aux informations relatives aux comptes bancaires et aux informations financières.

2.5 Dispositions supplémentaires relatives au traitement des données à caractère personnel et au suivi

Le chapitre V de la directive contient des dispositions supplémentaires sur le traitement des données à caractère personnel et régit les échanges d'informations entre les cellules de renseignement financier et les services répressifs, au niveau tant national que transfrontière, ainsi qu'entre les cellules de renseignement financier et Europol, comme indiqué à l'article 15, qui définit le champ d'application des dispositions dudit chapitre V.

L'**article 16** de la directive **impose que le traitement de données à caractère personnel sensibles**, telles que les informations révélant l'origine raciale ou ethnique ou les opinions politiques d'une personne, fasse l'objet de garanties appropriées et que ce traitement **soit effectué conformément aux règles applicables en matière de protection des données**. En outre, ces données doivent être traitées par le personnel autorisé par le responsable du traitement et conformément aux orientations du délégué à la protection des données, ledit personnel devant avoir reçu une formation spécifique. Cette exigence selon laquelle seul le personnel autorisé qui a reçu une formation spécifique peut traiter des données à caractère personnel sensibles **ne figure pas toujours dans le droit national**. Ces lacunes en matière de transposition pourraient découler du fait que la directive (UE) 2016/680, qui est antérieure à la directive, prévoit déjà l'obligation générale de mettre en place des garanties appropriées dans le traitement des données sensibles, mais ne fait pas explicitement référence à cette exigence pour le personnel spécifiquement formé et autorisé. Il convient de noter qu'une telle exigence spécifique n'est pas prévue dans d'autres actes de l'Union plus récents qui régissent les échanges d'informations comparables à ceux définis dans la directive. Il est donc nécessaire de tenir compte de l'incidence de règles différentes pour les autorités qui traitent des données similaires, à savoir un ensemble de règles pour les données sensibles dans des situations générales et un autre lorsqu'elles traitent des données sensibles dans le contexte d'informations financières ou lorsque les cellules de renseignement financier échangent des informations dans

des cas urgents liés au terrorisme.

En outre, l'**article 17 de la directive impose aux États membres de veiller à ce que, pour chacun des échanges d'informations, soient consignés dans des registres** le nom et les coordonnées de l'organisation et de l'agent demandant les informations, la référence du dossier national, l'objet de la demande et toute mesure d'exécution de ces demandes. Ces registres doivent être conservés pendant cinq ans et mis à la disposition de l'autorité nationale de surveillance sur demande. **Plusieurs problèmes ont été rencontrés en ce qui concerne la transposition de cette disposition par les États membres**, tels que l'absence de référence explicite à la tenue de registres dans la législation, même lorsque ces registres sont tenus dans la pratique, ou la limitation des registres à certains échanges, mais pas à d'autres (par exemple, dans un État membre, seules les demandes présentées par la cellule de renseignement financier sont consignées).

Ces problèmes semblent découler, dans certains cas, du fait que les exigences énoncées à l'article 17 de la directive sont **plus spécifiques que le cadre général des règles en matière de protection des données applicables aux services répressifs**, qui exige uniquement la tenue de registres lors de l'utilisation de systèmes de traitement automatisés. En outre, afin de mieux comprendre l'incidence de l'article 17 de la directive, il convient de tenir compte du fait que les exigences énoncées dans ledit article vont au-delà d'autres actes de l'Union plus récents qui régissent les échanges d'informations entre les autorités, tels que la directive (UE) 2024/1260, la nouvelle directive anti-blanchiment ou la directive (UE) 2023/977, qui contiennent des exigences moins détaillées en matière de tenue de registres, imposant au point de contact unique de déployer un système électronique unique de gestion des dossiers. Entre autres aspects, il convient de préciser si ces systèmes de gestion des dossiers enregistrent déjà certains des échanges d'informations visés dans la directive, dans la mesure où les services répressifs partagent souvent des données relatives aux activités financières avec d'autres informations pertinentes liées à l'enquête.

Il est également nécessaire de tenir compte du fait que l'obligation de tenir des registres prévue à l'article 17 de la directive crée une charge administrative. Les registres à conserver se rapportent aux échanges entre 26 cellules de renseignement financier et un total d'environ 200 autorités compétentes désignées, dont certaines, telles que les autorités judiciaires ou répressives, sont elles-mêmes composées de centaines de divisions ou de services.

Enfin, l'article 19 de la directive impose aux États membres de recueillir et de fournir à la Commission des **statistiques sur le nombre de recherches effectuées dans le registre centralisé des comptes bancaires**, des données mesurant le volume des demandes d'informations présentées par chaque autorité au titre de la directive et des données sur la suite donnée à ces demandes, des informations mesurant le temps nécessaire pour donner suite à ces demandes et des données mesurant le coût des ressources humaines ou informatiques consacrées aux demandes nationales et transfrontières.

Dans l'ensemble, les dispositions du chapitre V continuent de soulever un certain nombre de problèmes de transposition, souvent liés à l'interaction entre de multiples instruments législatifs. Dans plusieurs cas, le respect des règles a été constaté dans la pratique, malgré l'absence de références explicites dans le droit national.

3. ÉVALUATION DE LA NÉCESSITÉ ET DE LA PROPORTIONNALITÉ D'UN ÉLARGISSEMENT DE LA DÉFINITION DES INFORMATIONS FINANCIÈRES

La présente section évalue s'il est nécessaire et proportionné d'élargir la définition des informations financières figurant dans la directive et, par extension, la portée des informations mises à la disposition des services répressifs en vertu de la directive.

La directive 2019/1153 établit un système en vertu duquel, dans chaque État membre, la cellule de renseignement financier est habilitée à fournir, sur demande, à un ensemble d'autorités compétentes désignées, des informations financières définies comme «tout type d'informations ou de données, telles que les données sur des avoirs financiers, des mouvements de fonds ou des relations liées à des activités financières, qui sont déjà détenues par des CRF [(cellules de renseignement financier)]». Les autorités compétentes peuvent ensuite partager ces informations avec leurs homologues dans d'autres États membres. L'**article 21, paragraphe 3**, de la directive **impose** à la Commission **d'établir un rapport** à l'intention du Parlement européen et du Conseil **sur la nécessité et la proportionnalité d'un élargissement de la définition des informations financières à tout type d'informations ou de données détenues par des autorités publiques ou par des entités assujetties et qui sont accessibles aux cellules de renseignement financier sans que des mesures coercitives ne soient prises** en vertu du droit national.

Afin de répondre à cette exigence, la présente section évalue s'il est nécessaire que les autorités compétentes soient habilitées à obtenir non seulement les informations que les cellules de renseignement financier détiennent déjà, mais aussi d'autres informations pertinentes, par exemple des informations obtenues auprès d'entreprises privées et d'autres autorités, en particulier par l'intermédiaire de la cellule de renseignement financier.

La présente évaluation s'appuie sur des questionnaires envoyés par la Commission européenne pour recueillir l'avis des cellules de renseignement financier et des services répressifs, auxquels 16 cellules de renseignement financier et 19 services répressifs de 13 États membres ont répondu, ainsi que sur les discussions qui ont eu lieu lors d'une réunion tenue en novembre 2024 avec des experts des services répressifs de tous les États membres afin d'étudier les moyens de renforcer les efforts de lutte contre les fonds d'origine criminelle. Les résultats du questionnaire ont été examinés lors de la réunion de la plateforme des CRF de l'Union en juin 2025.

Dans l'ensemble, les retours d'information des parties prenantes montrent que **d'importants progrès ont été accomplis ces dernières années en ce qui concerne la capacité des services répressifs à accéder aux données financières**. Ces progrès ont été réalisés grâce à la mise en œuvre de la directive 2019/1153, et en particulier à l'accès direct aux registres des comptes bancaires qu'elle donne aux services répressifs. Les États membres sont également davantage sensibilisés, ce qui entraîne une augmentation des ressources, des évolutions techniques plus nombreuses et un renforcement de la coopération entre les autorités nationales. La coopération s'est particulièrement renforcée entre les services répressifs et les cellules de renseignement financier: toutes les cellules de renseignement financier peuvent fournir, sur demande, aux autorités compétentes des informations déjà en leur possession, notamment des informations transmises précédemment par des entités assujetties aux cellules de renseignement financier dans le cadre de leurs activités de déclaration et par des cellules de renseignement financier homologues.

Cette communication d'informations est soumise à certaines conditions, notamment la possibilité pour la cellule de renseignement financier, dans le respect du principe d'autonomie consacré aux articles 33 et 34 de la nouvelle directive anti-blanchiment, de refuser une demande conformément aux motifs de refus prévus par la directive et de limiter l'utilisation des informations fournies «à des fins de renseignement uniquement», en excluant toute utilisation éventuelle des informations comme éléments de preuve dans le cadre d'une procédure pénale. Plusieurs services répressifs, se référant à l'époque à l'article 55 de la quatrième directive anti-blanchiment¹⁶, **ont indiqué que la limitation de l'utilisation des informations uniquement à des fins de renseignement constituait un obstacle important**¹⁷. En plus d'être habilitées à partager les informations qu'elles détiennent, la moitié des cellules de renseignement financier ayant répondu au questionnaire ont indiqué qu'elles pouvaient également fournir aux services répressifs certaines informations détenues par des entités assujetties ou d'autres autorités publiques, surtout dans le cadre de procédures pénales et avec une autorisation judiciaire.

Au-delà de la logique de demande/réponse de la directive, les praticiens ont attiré l'attention sur des pratiques ne relevant pas du champ d'application de la directive qui joueraient un rôle crucial dans l'amélioration de la **coopération interorganisations** avec les cellules de renseignement financier, telles que le détachement d'agents de liaison des services répressifs auprès de la cellule de renseignement financier et inversement, les structures de coopération interorganisations à long terme ou ad hoc, ainsi que les partenariats public-privé. Ces différents **modèles**, développés ces dernières années, **permettent un échange d'informations souvent plus rapide et plus efficace que de simples réponses à des demandes d'informations**.

Europol a également fait état d'avantages considérables découlant des dispositions de la directive lui permettant de demander aux autorités compétentes et aux cellules de renseignement financier des informations financières et relatives aux comptes bancaires, **avec plus de 160 demandes au cours des années 2023/2024 et un taux de réponse de 75 %**. Ces informations, complétées par des recoupements supplémentaires, se sont révélées essentielles pour identifier des suspects de haut niveau jusque-là inconnus, pour découvrir des connexions cachées, pour cartographier les circuits financiers criminels, ainsi que pour geler et récupérer les avoirs illicites. Parallèlement, Europol observe certains **retards dans les réponses**, avec un

¹⁶ 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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2015/849/oj>).

¹⁷ Cette limitation résulte, entre autres raisons, du fait que les cellules de renseignement financier interviennent dans l'analyse de faits suspects, mais ne sont normalement pas en mesure d'évaluer si des infractions sont commises ou l'ont été. L'échange d'éléments de preuve est ensuite effectué au moyen de mécanismes et de canaux ad hoc de coopération entre les services répressifs ou judiciaires. Voir plateforme des CRF de l'Union, «Mapping Exercise and Gap Analysis on FIUs' Powers and Obstacles for Obtaining and Exchanging Information» (2016), disponible à l'adresse suivante: <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/core/api/front/expertGroupAdditionalInfo/33583/download>.

Un problème similaire, rencontré dans le domaine de l'échange d'informations fiscales, a été résolu après l'entrée en vigueur de la directive (UE) 2023/2226 du Conseil du 17 octobre 2023 modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal, qui prévoit que ces informations «peuvent servir à l'établissement, à l'administration et à l'application de la législation nationale des États membres relative aux taxes et impôts visés à l'article 2 ainsi qu'à [...] la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme» (article 16, paragraphe 1, de la version consolidée de la directive 2011/16/UE).

délai moyen de 50 jours pour donner suite aux demandes, ce qui nuit à l'efficacité des enquêtes financières transfrontières.

En ce qui concerne les **difficultés à obtenir des informations auprès des entités assujetties**¹⁸, plusieurs problèmes subsistent. Certains de ces problèmes sont communs à la phase de collecte des renseignements et aux procédures pénales: confrontées à de grandes quantités de données financières à traiter, les autorités ont souligné la nécessité d'un format commun pour les informations que les entités financières fournissent aux autorités, de solutions technologiques pour traiter les informations provenant de sources variées et de systèmes d'exportation/importation pour automatiser la demande et la réception d'informations financières à travers des canaux sécurisés.

En outre, lors de la constitution d'une affaire, les autorités répressives ne peuvent généralement pas demander des informations directement aux entités assujetties au cours de la phase préliminaire à l'enquête. Compte tenu des difficultés que cela pose aux agences répressives, en particulier dans des affaires telles que celles relevant de la criminalité économique, dans lesquelles la piste financière est essentielle pour déterminer si des actes criminels ont été commis, plus des deux tiers des services répressifs consultés ont demandé d'avoir la possibilité d'échanger directement des informations avec les entités assujetties à un stade précoce des enquêtes, principalement pour des raisons de rapidité. Cependant, certains services répressifs ont préféré maintenir le rôle d'intermédiaire des cellules de renseignement financier dans les échanges avec les entités assujetties au cours de cette phase, au motif que cela garantit la confidentialité des enquêtes menées par les services répressifs.

En outre, **dans la mesure où le droit des services répressifs à demander des informations aux entités assujetties est limité aux procédures pénales, cela suppose d'avoir recours à la décision d'enquête européenne (DEE) pour échanger des informations par-delà les frontières**¹⁹. Selon certains services répressifs, cela représente un défi considérable: la DEE peut prendre jusqu'à 30 jours pour être reconnue, tandis que les criminels opèrent des transferts d'argent par-delà les frontières en quelques minutes, voire en quelques secondes. En revanche, certains États membres dans lesquels les services répressifs peuvent échanger directement avec les entités assujetties à un stade précoce de l'enquête ont indiqué qu'ils étaient également en mesure d'échanger des informations plus rapidement par-delà les frontières. Par ailleurs, il importe de rappeler que la limitation de cette possibilité au stade de l'enquête et que l'exigence d'une autorisation judiciaire dans la plupart des États membres traduisent l'importance de protéger les informations sensibles que sont les données relatives aux transactions financières.

Un autre défi souvent évoqué en ce qui concerne la coopération avec les entités assujetties est **l'accès aux informations relatives aux crypto-actifs**. Plusieurs États membres ont souligné l'absence de réponse aux demandes des services répressifs émanant de prestataires de services sur crypto-actifs établis dans des pays tiers, mais proposant des services au sein de l'UE. Il s'agit d'un problème majeur, étant donné que l'exploitation criminelle de la cryptomonnaie en tant que méthode de paiement se retrouve non seulement dans la cybercriminalité, mais aussi

¹⁸ Les entités qui sont tenues de prendre des mesures appropriées pour déterminer et évaluer les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme conformément aux règles de lutte contre le blanchiment de capitaux, telles que les établissements de crédit, les établissements financiers, certains professionnels (par exemple, les notaires, avocats, auditeurs, experts-comptables externes, etc.), les prestataires de services aux sociétés et aux fiducies/trusts, les agents immobiliers, les courtiers, les clubs de football, etc.

¹⁹ Directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale (JO L 130 du 1.5.2014, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/41/oj>).

de plus en plus dans des domaines criminels tels que le trafic de drogue ou le trafic de migrants²⁰. Parmi les **bonnes pratiques** mises en évidence par les États membres pour relever certains des défis liés à la coopération avec les entités assujetties figure la mise en place de partenariats public-privé entre les entités assujetties, les cellules de renseignement financier et les autorités compétentes, dans le cadre desquels des flux dynamiques d'informations circulent dans les deux sens afin de permettre une collaboration plus étroite et ciblée sur des cas concrets. Alors qu'environ la moitié des États membres adhèrent à une certaine forme de coopération public-privé, celle-ci se limite, dans la plupart des cas, à l'échange de typologies et de tendances. Lorsque les partenariats permettent l'échange d'informations opérationnelles, les autorités et les acteurs financiers peuvent collaborer dans un environnement sécurisé afin de mettre au jour et de perturber les mécanismes financiers illicites, en fournissant des informations précieuses aux enquêteurs²¹.

Dans l'ensemble, la capacité des services répressifs à obtenir et à traiter des informations financières s'est accrue, grâce aux améliorations apportées par la directive ainsi qu'à d'autres évolutions dans le domaine de la coopération public-privé et de la collaboration interorganisations. Cependant, un certain nombre de problèmes subsistent, tels que l'insuffisance des capacités pour traiter de grandes quantités de données, les obstacles empêchant les autorités d'échanger avec les entités assujetties lors de la constitution d'une affaire et les défis transfrontières, compte tenu de la rapidité avec laquelle les fonds peuvent être transférés par-delà les frontières. Certains des modèles mis au point ces dernières années, notamment les partenariats public-privé, contribuent à relever ces défis, tandis que les instruments législatifs récemment adoptés, tels que les nouvelles règles de lutte contre le blanchiment de capitaux et la directive (UE) 2024/1260, contribueront également à améliorer l'accès des autorités compétentes aux informations financières. Étant donné la nécessité de mettre en œuvre ces initiatives importantes, **il n'est pas possible, à ce stade, de tirer des conclusions sur la nécessité et la proportionnalité d'un élargissement de la définition des informations financières.**

4. CONCLUSION

La directive (UE) 2019/1153 a largement contribué à améliorer la capacité des services répressifs à accéder aux informations financières et d'une autre nature aux fins de la prévention et de la détection des infractions pénales, ainsi que des enquêtes et des poursuites en la matière. **Bien que certaines lacunes subsistent et doivent être comblées, la majorité des États membres ont transposé la directive de manière à garantir le respect des objectifs et du niveau de garanties prévus dans la directive.** Sans préjudice de toute mesure d'exécution qui pourrait être prise pour remédier aux manquements restants, la Commission continuera de collaborer avec les États membres pour veiller à ce que la directive (UE) 2019/1153 soit effectivement appliquée. Dans un premier temps, la Commission prévoit d'adopter, en 2026, un acte d'exécution visant à garantir que les entités financières fournissent les relevés de transactions dans un format commun dans l'ensemble de l'UE, une demande formulée de longue date par les services répressifs, comme l'exige la modification de la directive adoptée en mai 2024²².

Par ailleurs, la directive fait partie d'une panoplie plus large d'instruments visant à lutter contre le blanchiment de capitaux et les fonds d'origine criminelle, dont certains ont été récemment

²⁰ <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/EU-SOCTA-2025.pdf>.

²¹ [Policy-Summary — EFIPPP-Practical-Guide-operational-Cooperation-1.pdf](#).

²² Article 6 bis de la directive (UE) 2019/1153.

renforcés. Compte tenu de la **politique menée par la Commission européenne en matière de simplification et de réduction des charges**, le présent rapport présente les liens de la directive avec ces instruments, ainsi qu'avec d'autres actes législatifs, et les implications pratiques de certaines dispositions de la directive, ainsi que leur pertinence pour assurer des garanties adéquates. Ces conclusions peuvent servir de base à de nouvelles discussions avec les parties prenantes afin de relever certains des défis qui se posent en ce qui concerne la charge administrative et les divergences potentielles avec d'autres instruments législatifs.

Enfin, il est trop tôt pour conclure sur la nécessité et la proportionnalité d'un élargissement de la définition des informations financières. Outre les mesures introduites par la directive, il subsiste toutes sortes de facteurs ayant une incidence sur la capacité des services répressifs à obtenir et à traiter des informations financières, qui doit encore être améliorée, tels que la capacité desdits services à traiter de grandes quantités de données, le recours à des partenariats public-privé pour mener des enquêtes financières ou encore l'échange transfrontière rapide d'informations. Qui plus est, toutes les améliorations apportées par la législation récente concernant les enquêtes financières n'ont pas encore été transcrites dans les faits, la législation en question étant toujours en cours de transposition ou d'entrée en vigueur.