

Version anonymisée

Traduction

C-562/20 - 1

Affaire C-562/20

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

28 octobre 2020

Juridiction de renvoi :

Administratīvā rajona tiesa (Lettonie)

Date de la décision de renvoi :

12 octobre 2020

Partie requérante :

SIA « Rodl & Partner »

Partie défenderesse :

Valsts ieņēmumu dienests

**ADMINISTRATĪVĀ RAJONA TIESA (tribunal administratif de district,
Lettonie)**

Décision

Riga, le 12 octobre 2020

L'Administratīvā rajona tiesa (tribunal administratif de district) [composition du tribunal]

lors d'une audience publique, a examiné le litige dans le cadre d'une procédure administrative engagée à la suite d'un recours de SIA « Rodl & Partner » tendant à l'annulation de la décision du directeur général du Valsts ieņēmumu dienests (administration fiscale nationale, Lettonie) [ci-après le « VID »] du 13 novembre 2019 [OMISSIS] et visant à ordonner au VID de retirer les informations publiées sur son site Internet concernant les sanctions infligées à SIA « Rodl & Partner » en tant qu'entité visée par le Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma

un proliferācijas finansēšanas novēršanas likums (loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et de la prolifération)

L'objet du litige au principal et les faits pertinents de l'affaire

[1] La requérante, SIA « Rodl & Partner », est une société commerciale établie en République de Lettonie, dont l'activité consiste à fournir des services comptables, de tenue de livres de comptes et d'audits ainsi que des services de conseil fiscal. Conformément à l'article 3, [paragraphe 1,] point 3 de la loi sur la prévention du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme et de la prolifération (ci-après, la « loi sur la prévention »), la requérante a la qualité d'entité assujettie.

[2] Au cours de la période comprise entre le 3 avril 2019 et le 6 juin 2019, les responsables du contrôle des transactions du Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas pārvalde (bureau de prévention du blanchiment de capitaux acquis de manière illégale) du VID ont procédé [Or. 2] au contrôle de la requérante dans le cadre de la prévention du blanchiment de capitaux, qui a donné lieu à l'élaboration d'un rapport d'inspection du 3 avril 2019 (qui s'est poursuivie jusqu'au 6 juin 2019).

Le rapport d'inspection initial du 3 avril 2019 a révélé que le système de contrôle interne ¹ de la requérante contenait les irrégularités suivantes : 1) le renvoi à des dispositions juridiques invalides dans le cadre de la procédure de détection de transactions inhabituelles et suspectes ; 2) le renvoi à des dispositions juridiques invalides dans le cadre de la procédure selon laquelle les transactions inhabituelles et suspectes sont signalées au [Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas dienests (service de prévention du blanchiment de capitaux), ci-après le « service de prévention »] ; 3) l'absence de définition de la procédure de destruction des documents ; 4) l'absence de définition des règles et des modalités permettant une adaptation régulière des politiques et du déroulement des procédures en fonction des modifications apportées au cadre juridique ou aux processus opérationnels de l'entité assujettie, à la fourniture des services, à la structure de gestion, à la clientèle ou aux activités menées dans les régions.

Par ailleurs, le rapport d'inspection a établi que l'entité assujettie s'était abstenue d'effectuer et de documenter une évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme liés à ses propres activités économiques, comme le prévoit l'article 6, paragraphe 1, de la loi sur la prévention, de sorte que le litige au principal porte sur l'évaluation des risques des clients de la requérante, à savoir la fondation « IT izglītības fonds » et SIA « RBA Consulting ».

[2.1] « IT Izglītības fonds » est une fondation établie en République de Lettonie [OMISSIS] [données relatives à la fondation] ayant pour objet de promouvoir le

¹ Système de contrôle interne mis en place dans le but de faire respecter les exigences de la loi sur la prévention par les employés de SIA « Rodl & Partner » (approuvé le 1^{er} août 2018).

secteur des technologies de l'information auprès des étudiants dans l'optique de leur permettre de choisir leur futur métier, d'augmenter le nombre d'étudiants en programmation avancée dans les écoles primaires et secondaires [et] de promouvoir le développement du système éducatif et des processus économiques dans le pays en faisant du secteur des technologies de l'information la base de l'économie future, ainsi que d'accorder aux écoles et aux jeunes étudiants un soutien matériel leur permettant d'acquérir des connaissances dans le domaine des technologies de l'information.

Le 25 octobre 2016, la fondation est devenue cliente de la requérante avec laquelle un accord a été signé par les membres de la direction de la fondation. La fiche d'identité de la cliente a été signée le 7 mars 2017 par une personne autorisée par la cliente, qui dirige également la fondation (en tant que travailleur salarié), à savoir VR (ressortissant de la Fédération de Russie). C'est l'ensemble de la société lettone qui est identifié comme le bénéficiaire effectif de la fondation (contrairement à la réglementation en vigueur).

La requérante a estimé que la cliente présentait un risque faible. La défenderesse relève que, selon un rapport publié sur le site Internet du service de prévention le 22 juin 2018, parmi les menaces de financement du terrorisme les plus importantes figurent l'utilisation possible d'organisations non gouvernementales [ci-après « ONG »] et de l'environnement des affaires pour le financement du terrorisme et le transfert déguisé ou dissimulé de fonds en apparence licites à des organisations terroristes ou à leurs membres, et que la pratique internationale et l'expérience des autorités répressives de différents pays révèlent que les ONG sont particulièrement vulnérables et susceptibles d'être utilisées illégalement à des fins de financement du terrorisme. Dans le cas présent, lorsqu'elle noue ou maintient une relation d'affaires ou conclut une transaction à titre occasionnel avec un client, la requérante, en tant qu'entité assujettie, est tenue d'appliquer une vigilance renforcée à l'égard de la clientèle si le risque est évalué comme étant élevé [Or. 3] compte tenu du fait que la cliente de la requérante est liée à la Fédération de Russie (pays tiers présentant un risque élevé de corruption).

[2.2] SIA « RBA Consulting » est une société commerciale établie en République de Lettonie [données relatives à la société], dont l'activité consiste à fournir des services de relations publiques et communication.

Le 28 décembre 2017, la société commerciale est devenue cliente de la requérante. L'actionnaire de la société est ZN, un ressortissant letton, qui est le seul bénéficiaire effectif de la société.

La requérante a estimé que la cliente présentait un risque faible. Après avoir examiné les relevés du compte courant de SIA « RBA Consulting », la défenderesse a établi que la société avait reçu des virements mensuels d'un montant de 25 000 euros de la part de « Nord Stream 2AG », filiale de la société russe Gazprom (qui y détient une participation de 51 %). Par ailleurs, les factures concernées auraient été émises conformément à un accord conclu, le 1^{er} janvier

2018, entre SIA « RBA Consulting » et « Nord Stream 2AG ». La défenderesse a demandé à la requérante de lui présenter une copie de cet accord, ce que la requérante n'aurait pas fait au motif qu'elle avait pris connaissance de l'original de l'accord sur place dans les locaux de la société. Au vu de ce qui précède, la défenderesse a constaté que, dans le cadre du contrôle de la relation d'affaires, la requérante n'aurait pas accordé une attention particulière aux transactions effectuées par la cliente, SIA « RBA Consulting », avec la société « Nord Stream 2AG » [détenue par une entité établie] dans un pays tiers présentant un risque élevé de corruption.

[3] Au moment de l'élaboration de la suite du rapport d'inspection, à savoir le 6 juin 2019, les irrégularités du système de contrôle interne ont été corrigées, de sorte qu'aucune infraction n'a été constatée.

Par décision du 11 juillet 2019 (ci-après la « décision initiale »), le directeur du VID a condamné la requérante à payer une amende de 3 000 euros pour infractions à la loi sur la prévention établies lors de l'inspection.

Sur la base de cette décision, le 11 août 2019, le VID a publié sur son site Internet des informations² sur les infractions à la loi sur la prévention qui ont été établies à l'égard de la requérante.

À la suite de l'examen du recours de la requérante, la décision initiale n'a pas été modifiée par la décision du directeur général du VID du 13 novembre 2019 (ci-après la « décision attaquée »).

Le 13 décembre 2019, la requérante a saisi l'Administratīvā rajona tiesa (tribunal administratif de district) d'un recours tendant à l'annulation de la décision attaquée et visant à ordonner au VID de retirer les informations publiées sur son site Internet concernant les sanctions infligées à SIA « Rodl & Partner » en tant qu'entité assujettie. [Or. 4]

Le droit applicable

Le droit de l'Union

[4] L'article 5, paragraphe 4, première phrase, TUE est libellé comme suit :

« En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités. »

[5] La 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

² Sur les informations concernant les sanctions infligées à l'entité assujettie, voir : https://www.vid.gov.lv/sites/default/files/aktuals_0510_subjektiem_piemerotas_-sankcijas.pdf, consulté le 6 octobre 2020.

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 (ci-après la « directive 2015/849 »).

[5.1] L'article 3, point 6, sous b), point i, et sous c), de la directive 2015/849 dispose :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

6) “bénéficiaire effectif”, la ou les personnes physiques qui, en dernier ressort, possèdent ou contrôlent le client et/ou la ou les personnes physiques pour lesquelles une transaction est exécutée, ou une activité réalisée, et qui comprend au moins :

[...]

b) dans le cas des fiducies/trusts :

i) le constituant ;

[...]

c) pour les entités juridiques telles que les fondations, et les constructions juridiques similaires à des fiducies/trusts, la ou les personnes physiques occupant des fonctions équivalentes ou similaires à celles visées au point b). »

[5.2] L'article 13, paragraphe 1, sous c) et d), dispose :

« 1. Les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle comprennent :

[...]

c) l'évaluation et, le cas échéant, l'obtention d'informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires ;

d) l'exercice d'un contrôle continu de la relation d'affaires, notamment en examinant les transactions conclues pendant la durée de cette relation de manière à vérifier que ces transactions sont cohérentes par rapport à la connaissance qu'a l'entité assujettie de son client, de ses activités commerciales et de son profil de risque, [...] et en tenant à jour les documents, données ou informations détenus. »

[5.3] L'article 14, paragraphe 1, de la directive 2015/849 dispose :

« 1. Les États membres exigent que la vérification de l'identité du client et du bénéficiaire effectif ait lieu avant l'établissement d'une relation d'affaires ou l'exécution de la transaction. » **[Or. 5]**

[5.4] L'article 14, paragraphe 4, second alinéa, de la directive 2015/849 dispose :

« 4. [...] Les États membres n'appliquent pas le premier alinéa aux notaires, aux membres des autres professions juridiques indépendantes, aux auditeurs, aux experts-comptables externes, ni aux conseillers fiscaux, qu'à la stricte condition que ces personnes évaluent la situation juridique de leur client ou exercent leur mission de défense ou de représentation de ce client dans une procédure judiciaire ou concernant une telle procédure, y compris dans le cadre de conseils relatifs à la manière d'engager ou d'éviter une telle procédure. »

[5.5] L'article 14, paragraphe 5, de la directive 2015/849 dispose :

« 5. Les États membres exigent des entités assujetties qu'elles appliquent les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle non seulement à tous leurs nouveaux clients, mais aussi, lorsque cela est opportun, à leurs clients existants en fonction de leur appréciation des risques, notamment lorsque les éléments pertinents de la situation d'un client changent. »

[5.6] L'article 18, paragraphes 1 et 3, de la directive 2015/849 dispose :

« 1. Dans les cas visés aux articles 19 à 24 et dans le cadre de relations avec des personnes physiques ou des entités juridiques établies dans les pays tiers répertoriés par la Commission comme étant des pays tiers à haut risque, ainsi que dans d'autres cas de risques plus élevés identifiés par les États membres ou les entités assujetties, les États membres exigent des entités assujetties qu'elles appliquent des mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle afin de gérer et d'atténuer ces risques de manière adéquate.

Des mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle ne doivent pas nécessairement être automatiquement appliquées dans les succursales ou filiales détenues majoritairement, qui sont situées dans des pays tiers à haut risque, d'entités assujetties établies dans l'Union, si ces succursales ou filiales respectent intégralement les politiques et procédures en vigueur à l'échelle du groupe conformément à l'article 45. Les États membres veillent à ce que les entités assujetties traitent ces situations en ayant recours à une approche fondée sur les risques.

[...]

3. Lorsqu'ils évaluent les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, les États membres et les entités assujetties tiennent compte au minimum des facteurs de situations de risque potentiellement plus élevé énoncés à l'annexe III. »

[5.7] L'article 60, paragraphe 1, premier alinéa, et paragraphe 2, de la directive 2015/849 dispose :

« 1. Les États membres font en sorte qu'une décision n'ayant fait l'objet d'aucun recours et instituant une sanction ou une mesure administrative en raison d'une infraction aux dispositions nationales transposant la présente directive est publiée par les autorités compétentes sur leur site internet officiel immédiatement après que la personne sanctionnée a été informée de cette décision. Sont au moins mentionnés dans cette publication le type et la nature de l'infraction commise et l'identité de la personne responsable. Les États membres ne sont pas tenus d'appliquer le présent alinéa aux décisions imposant des mesures qui relèvent de l'instruction.

[...]

2. Lorsque les États membres autorisent la publication de décisions qui font l'objet d'un recours, les autorités compétentes publient également, immédiatement, sur leur site internet officiel cette information ainsi que toute information ultérieure [Or. 6] concernant l'issue de ce recours. En outre, toute décision qui annule une décision précédente imposant une sanction ou une mesure administrative est elle aussi publiée. »

Le droit letton

[6] Les dispositions de la directive 2015/849, telle que modifiée le 26 octobre 2017, ont été transposées dans la loi sur la prévention.

[6.1] Cette loi³ prévoit dans son article 6, paragraphes 1 et 1.², que :

« (1) L'entité assujettie, selon son type d'activité, effectue et documente l'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme afin d'identifier, d'évaluer, de comprendre et de gérer ces risques inhérents à ses activités et à ses clients et, sur la base de cette évaluation, met en place un système de contrôle interne destiné à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, y compris en développant et en documentant les politiques et les procédures pertinentes qui sont approuvées par son conseil d'administration, si ce dernier a été nommé, ou, le cas échéant, par un autre organe de direction de l'entité assujettie.

[...]

(1²) L'entité assujettie, lorsqu'elle procède à l'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et élabore le système de contrôle interne, prend au moins en compte les circonstances suivantes ayant une incidence sur les risques :

³ On reprendra ci-après la version de la loi qui était en vigueur au cours de la période comprise entre le 1^{er} janvier 2019 et le 24 juin 2019, à savoir au moment des inspections dans le cadre de la prévention du blanchiment de capitaux.

1) le risque client inhérent à la forme juridique, à la structure de propriété [et] aux activités économiques ou personnelles du client ou du bénéficiaire effectif du client ;

2) le risque pays et géographique, c'est-à-dire le risque que le client ou le bénéficiaire effectif du client soit associé à un pays ou territoire dont les circonstances économiques, sociales, juridiques ou politiques sont susceptibles d'indiquer un risque élevé de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme inhérent au pays ;

3) le risque lié aux services et produits utilisés par le client, à savoir le risque que le client puisse utiliser le service ou le produit concerné à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ;

4) le risque lié aux chaînes d'approvisionnement en services et en produits associés à la manière (chaîne) par laquelle le client obtient et utilise le service ou le produit. »

[6.2] L'article 7, paragraphe 1, points 5, 7 et 11, de la loi sur la prévention dispose :

« (1) Lors de la mise en place du système de contrôle interne, l'entité assujettie prévoit au moins :

[...]

5) les modalités de détection de transactions inhabituelles et suspectes et les modalités selon lesquelles l'entité assujettie s'abstient d'effectuer une transaction suspecte ;

[...] **[Or. 7]**

7) les modalités de conservation et d'effacement des informations et documents obtenus dans le cadre d'une enquête sur le client, ainsi que les informations et documents obtenus lors du contrôle des transactions effectuées par le client ;

[...]

11) les règles et les modalités permettant une adaptation régulière des politiques et du déroulement des procédures selon les modifications apportées au cadre juridique ou aux processus opérationnels de l'entité assujettie, à la fourniture des services, à la structure de gestion, à la clientèle ou aux activités menées dans les régions. »

[6.3] L'article 8, paragraphe 2, de la loi sur la prévention dispose :

« 2) L'entité assujettie évalue régulièrement, mais au moins une fois tous les 18 mois, l'efficacité du fonctionnement du système de contrôle interne, notamment en examinant et en mettant à jour l'évaluation du risque de

blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme lié au client, à son pays de résidence (établissement), à l'activité économique ou personnelle du client, aux services et produits utilisés et à leurs chaînes d'approvisionnement ainsi qu'aux transactions effectuées et, si nécessaire, met en œuvre des mesures visant à améliorer l'efficacité du système de contrôle interne, y compris [celles visant à] réexaminer et préciser les politiques et les procédures en matière de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. »

[6.4] L'article 11, paragraphe 1, points 1 et 2, de la loi sur la prévention dispose :

« (1) L'entité assujettie prend des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle :

- 1) avant l'établissement d'une relation d'affaires ;
- 2) avant l'exécution d'une transaction à titre occasionnel, si :
 - a) le montant de la transaction ou la somme totale de plusieurs transactions qui semblent liées est égal ou supérieur à 15 000 euros ou est libellé dans une devise étrangère qui, selon le taux de change à utiliser en comptabilité au début du jour d'exécution de la transaction, est équivalente ou supérieure à 15 000 euros ;
 - b) il y a un transfert de fonds, y compris également un virement, un prélèvement, une transmission de fonds ou un transfert effectué à l'aide d'une carte de paiement, d'un instrument de monnaie électronique ou d'un téléphone portable, ou de tout autre dispositif numérique ou informatique, pour un montant supérieur à 1 000 euros ;
 - c) une opération d'achat ou de vente au comptant de devises étrangères est exécutée pour un montant supérieur à 1 500 euros ou si la somme totale de plusieurs opérations qui semblent liées est supérieure à ce montant. »

[6.5] Aux termes de l'article 11.¹, paragraphe 1, et de l'article 11.¹, paragraphe 3, point 2, sous a), b) et c), de la loi sur la prévention :

« (1) Les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle constituent un ensemble d'actions fondées sur l'évaluation des risques, dans le cadre desquelles l'entité assujettie :

- 1) identifie le client et vérifie les données d'identification obtenues
- 2) identifie le bénéficiaire effectif et, sur la base de l'évaluation des risques, vérifie que la personne physique concernée est le bénéficiaire effectif du client. S'agissant d'une personne morale [ou] d'une construction juridique, l'entité assujettie vérifie également la structure de l'actionnariat de la personne concernée et la manière dont est exercé le contrôle du bénéficiaire effectif sur cette personne morale ou construction juridique ;

3) obtient des informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires [ou] de la transaction à titre occasionnel ; **[Or. 8]**

4) exerce un contrôle de la relation d'affaires établie, notamment en examinant les transactions conclues pendant la durée de cette relation de manière à vérifier que ces transactions sont cohérentes par rapport à la connaissance qu'a l'entité assujettie de son client, de ses activités commerciales, de son profil de risque et de l'origine des fonds ;

5) assure la conservation, l'évaluation régulière et la mise à jour des documents, des données à caractère personnel et des informations obtenues dans le cadre des obligations de vigilance à l'égard de la clientèle en fonction des risques inhérents [à celle-ci], mais au moins une fois tous les cinq ans ;

[...]

(3) Dans le cadre de l'exécution des obligations de vigilance à l'égard de la clientèle, l'entité assujettie prend en compte au moins les facteurs d'augmentation du risque suivants :

[...]

2) le client ou son bénéficiaire effectif est lié à une juridiction à haut risque, à savoir :

a) un pays tiers à haut risque ;

b) un pays ou un territoire présentant un risque élevé de corruption ;

c) un pays ou un territoire avec un taux de criminalité élevé, susceptible d'être à l'origine du produit d'activités criminelles. »

[6.6] L'article 18, paragraphes 1, 3 et 7, de la loi sur la prévention dispose :

« (1) Dans les cas où des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle sont prises conformément aux dispositions de la présente loi, l'entité assujettie détermine le bénéficiaire effectif du client et, sur la base de l'évaluation des risques, met en œuvre les mesures nécessaires pour s'assurer que le bénéficiaire effectif déterminé est le bénéficiaire effectif du client ;

[...]

(3) L'entité assujettie détermine le bénéficiaire effectif du client de l'une ou plusieurs des manières suivantes :

1) en recevant une déclaration sur le bénéficiaire effectif approuvée par le client ;

- 2) en utilisant des informations ou des documents provenant des systèmes d'information de la République de Lettonie ou de pays étrangers ;
- 3) en déterminant le bénéficiaire effectif en toute autonomie si les informations le concernant ne peuvent être obtenues autrement.

[...]

(7) Lorsqu'elle justifie et documente dûment les mesures prises pour déterminer le bénéficiaire effectif, l'entité assujettie peut considérer que le bénéficiaire effectif d'une personne morale ou d'une construction juridique est une personne occupant un poste au sein de l'organe de direction de cette personne morale ou construction juridique, si tous les moyens possibles de vérification ont été utilisés et qu'il n'est pas possible de déterminer une personne physique – bénéficiaire effectif – au sens de l'article premier, paragraphe 5, de la présente loi, et que les doutes quant à l'existence d'un autre bénéficiaire effectif de la personne morale ou de la construction juridique ont été écartés. »

[6.7] L'article 20, paragraphe 1 et 2, de la loi sur la prévention dispose :

« (1) Après l'établissement d'une relation d'affaires ou lors de l'exécution de transactions à titre occasionnel, l'entité assujettie, sur la base d'une évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, doit en permanence : **[Or. 9]**

- 1) mettre à jour les informations concernant l'activité économique ou personnelle du client ;
- 2) contrôler les activités et les transactions du client pour s'assurer que les transactions ne sont pas considérées comme inhabituelles ou suspectes.

(2) Lorsqu'elle contrôle une relation d'affaires ou une transaction à titre occasionnel, l'entité assujettie portera une attention particulière aux points suivants :

- 1) une transaction inhabituellement importante pour le client, une transaction complexe, des transactions qui semblent liées ou une transaction qui ne semble pas avoir un objectif économique ou clairement juridique ;
- 2) une transaction impliquant une personne de pays tiers à haut risque. »

[6.8] L'article 22, paragraphe 2, point 5, de la loi sur la prévention dispose :

« (2) L'entité assujettie appliquera une vigilance renforcée à l'égard de la clientèle dans les cas énumérés ci-après :

[...]

5) dans d'autres cas, lors de l'établissement et du maintien d'une relation d'affaires ou de l'exécution d'une transaction à titre occasionnel avec un client, s'il existe un risque plus élevé de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. »

[6.9] L'article 25, paragraphe 1, de la loi sur la prévention dispose :

« (1) Lorsqu'elle noue une relation d'affaires avec un client, l'entité assujettie, en prenant des mesures fondées sur une évaluation des risques, vérifie si le client ou son bénéficiaire effectif est une personne politiquement exposée ou un membre de la famille d'une personne politiquement exposée, ou une personne étroitement associée à une personne politiquement exposée. »

[6.10] Aux termes de l'article 46, paragraphe 1.², et de l'article 46, paragraphe 1.³, point 1, de la loi sur la prévention :

« (1²) L'autorité de surveillance et de contrôle publie, sur son site Internet, la décision imposant des sanctions et des mesures de surveillance en cas de constatation d'infractions aux dispositions relatives à la prévention du blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, immédiatement après en avoir informé la personne faisant l'objet de la sanction ou de la mesure de surveillance.

(1³) Lors de la publication de la décision imposant des sanctions et des mesures de surveillance, l'autorité de surveillance et de contrôle se conforme aux règles suivantes :

1) la publication contient au moins des informations sur le type, la nature et l'identité des personnes tenues pour responsables, sauf dans les cas prévus au point 2 de ce paragraphe, ainsi que sur le recours contre la décision attaquée et le jugement adopté. »

Les raisons ayant amené la juridiction de renvoi à nourrir des doutes quant à l'application et l'interprétation du droit de l'Union

I

L'obligation de mettre en œuvre des mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle, même si la forme, la structure et les activités du client ne révèlent aucun risque

[7] L'article 18, paragraphe 1, et l'article 22, paragraphe 2, point 5, de la loi sur la prévention ont été adoptés pour mettre en œuvre l'article 14, paragraphe 1, première phrase, et l'article 18, [Or. 10] paragraphe 1, de la directive 2015/849. L'article 18, paragraphe 1, de la directive 2015/849 prévoit que les États membres peuvent identifier d'autres « cas de risques plus élevés » nécessitant des « mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle ».

Ni la directive 2015/849 ni la loi sur la prévention ne prévoient qu'une organisation non gouvernementale [ci-après « ONG »], de par sa forme juridique, constituerait en soi un cas de risque plus élevé. Il n'apparaît donc pas clairement si toute ONG doit être considérée comme un cas de risque plus élevé et si, de ce fait, elle doit faire l'objet d'une vigilance renforcée. Dans l'hypothèse où la défenderesse, en tant qu'autorité nationale de contrôle, considérerait qu'un client doit faire l'objet d'une vigilance renforcée dans tous les cas où le client est une ONG ou que l'un de ses employés est une personne d'un pays tiers présentant un risque élevé de corruption, la requérante se demande si une telle exigence n'est pas excessive, si elle est proportionnée et si, dans ce cas, elle ne devrait pas être expressément prévue par la loi.

[8] Dans la présente affaire, la Fédération de Russie n'est pas un pays à haut risque, c'est-à-dire qu'elle ne figure pas sur la liste des pays à haut risque publiée par le Groupe d'action financière (GAFI)⁴ ou sur la liste, adoptée par la Commission européenne⁵, de pays tiers dont les dispositifs de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sont insuffisants. En application du point 3, sous b), de l'annexe III de la directive 2015/849 et de l'article 11.¹, paragraphe 3, point 2, sous b), de la loi sur la prévention, la Fédération de Russie pourrait être éventuellement considérée comme un pays ou territoire présentant un risque élevé de corruption⁶. Cependant, les dispositions de la loi sur la prévention et de la directive 2015/849 n'exigent pas expressément que la clientèle fasse l'objet d'une vigilance renforcée si le ressortissant concerné de la Fédération de Russie a noué avec la cliente une simple relation de travail, c'est-à-dire qu'il n'est pas le bénéficiaire effectif de la société (en d'autres termes, la personne concernée n'est pas le bénéficiaire effectif au sens de la directive 2015/849).

Le considérant 4 de la directive 2015/849 souligne que l'Union européenne doit continuer à tenir compte des recommandations et des instruments du GAFI. Le GAFI a défini, au point 71 des Lignes directrices pour une approche fondée sur les risques pour la profession comptable [« Guidance for a Risk-based Approach for the Accounting Profession » ; ci-après les « lignes directrices du GAFI »], un certain nombre de critères susceptibles de caractériser un risque géographique plus élevé. Cependant, aucun de ces critères ne concerne la nationalité de l'employé de la cliente. Selon la requérante, toute conclusion sur un éventuel accroissement du risque présenté par la fondation « IT Izglītības fonds » en raison de la nationalité de l'employé, personne autorisée, de la cliente contredit les lignes directrices du GAFI.

⁴ Voir <http://www.fatf-gafi.org/countries/#high-risk> (consulté le 6 octobre 2020).

⁵ Voir https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing/eu-policy-high-risk-third-countries_en (consulté le 7 octobre 2020).

⁶ Voir <https://www.transparency.org/en/countries/russia>, [consulté le 7 octobre 2020).

Il ressort d'une jurisprudence de la Cour que les États membres doivent garantir que les mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle susceptibles d'être appliquées sont basées sur l'évaluation de l'existence et du niveau de risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme lié à un client, à une relation d'affaires, à un compte, à un produit ou à une transaction, selon les cas. En l'absence d'une telle évaluation, il n'est possible ni pour l'État membre concerné ni, le cas échéant, pour un établissement ou une personne soumis à la [directive 2015/849] de décider au cas par cas **[Or. 11]** quelles mesures appliquer. Enfin, lorsqu'il n'existe pas de risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, il n'est pas possible de prendre des mesures préventives fondées sur ces motifs ⁷. En outre, la Cour a jugé que, à cet égard, de telles mesures doivent présenter un lien concret avec le risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et être proportionnées à celui-ci ⁸. Ainsi, à défaut de pouvoir identifier ce risque, [la mesure] n'est pas fondée et serait disproportionnée si elle imposait toujours une vigilance renforcée.

[9] Le principe de proportionnalité, tel qu'énoncé à l'article 5 du traité UE, s'applique à la fois au droit de l'Union et au droit national lorsque les États membres exercent leur liberté d'appréciation et leur compétence dans des domaines harmonisés de l'Union (y compris le domaine visé par la directive 2015/849). Le principe de proportionnalité constitue également un principe général de droit qui exige l'examen de la nécessité d'une mesure nationale et qui fixe les limites de ce qui est nécessaire pour permettre à l'action envisagée d'atteindre l'objectif poursuivi. Comme le souligne la jurisprudence de la Cour, l'examen de la proportionnalité est essentiel pour les mesures supplémentaires prises par les États membres en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ⁹. Par conséquent, l'exigence formelle de toujours qualifier une ONG de client à haut risque peut se révéler inappropriée pour atteindre l'objectif [poursuivi], car les avantages pour la société ne sont pas plus importants que l'atteinte portée aux droits et aux intérêts légitimes d'une personne.

Conformément à une jurisprudence de la Cour, lorsque le droit national trouve à s'appliquer et qu'une situation relève du champ d'application de la directive, il convient d'interpréter le droit national dans toute la mesure du possible à la lumière du texte et de la finalité de la directive ¹⁰; toutefois, dans la présente affaire, il subsiste des doutes quant à l'interprétation des dispositions combinées de l'article 18, paragraphes 1 et 3, de la directive 2015/849 et du point 3, sous b), de l'annexe III en ce sens que ces dispositions prévoient une obligation automatique de mettre en œuvre des mesures de vigilance renforcées à l'égard de

⁷ Arrêt du 10 mars 2016, *Safe Interenvíos* (C-235/14, EU:C:2016:154, point 107).

⁸ Arrêt du 10 mars 2016, *Safe Interenvíos* (C-235/14, EU:C:2016:154, point 87).

⁹ Arrêt du 10 mars 2016, *Safe Interenvíos* (C-235/14, EU:C:2016:154, point 87).

¹⁰ Arrêt du 25 avril 2013, *Asociația Accept* (C-81/12, EU:C:2013:275, point 71).

la clientèle en cas de risque lié à la forme juridique du client (ONG) et à l'activité économique (la personne autorisée par le client, employée en tant que salarié, est un ressortissant d'un pays tiers présentant un risque élevé de corruption, notamment la Fédération de Russie, avec un titre de séjour en Lettonie) et énoncent qu'un tel client se voit automatiquement attribuer un degré de risque plus élevé. En outre, si l'on devait parvenir à une telle conclusion quant à l'interprétation de ces dispositions de la directive 2015/849, il y aurait lieu d'apprécier si une telle exigence est proportionnée et, partant, conforme à l'article 5, paragraphe 4, premier alinéa, TUE.

Compte tenu de ce qui précède, et étant donné que les dispositions de la directive 2015/849 n'ont pas encore fait l'objet d'une interprétation dans la jurisprudence de la Cour permettant de répondre à cette question, ou à une question similaire, il est nécessaire que la Cour clarifie le point de savoir si les dispositions combinées de l'article 18, paragraphes 1 et 3, de la directive 2015/849 [Or. 12] et du point 3, sous b), de l'annexe III doivent être interprétées en ce sens qu'elles i) imposent automatiquement à un prestataire de services comptables externe de prendre des mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle au motif que le client est une organisation non gouvernementale et que la personne autorisée par le client, employé en tant que salarié, est un ressortissant d'un pays tiers présentant un risque élevé de corruption, notamment la Fédération de Russie, avec un titre de séjour en République de Lettonie, et en ce qu'elles exigent automatiquement qu'un degré de risque élevé soit attribué à un tel client. Si la réponse à cette question est affirmative, une telle interprétation doit-elle être considérée comme proportionnée et, partant, comme conforme à l'article 5, paragraphe 4, premier alinéa, du traité sur l'Union européenne ?

II

La mise en œuvre des mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle lorsque le partenaire commercial du client est lié à un pays tiers présentant un risque élevé de corruption, notamment la Fédération de Russie

[10] La Fédération de Russie n'est pas un pays à haut risque, mais elle pourrait éventuellement être considérée comme un pays ou territoire présentant un risque élevé de corruption. Ainsi, si le client lui-même ou son bénéficiaire effectif est établi en Fédération de Russie, cela pourrait être un facteur qui accroît le risque lié au client, ce qui à son tour pourrait justifier l'application d'une vigilance renforcée à l'égard de la clientèle.

Dans le présent cas, la cliente de la requérante, SIA « RBA Consulting », est une société commerciale établie en Lettonie, dont l'unique actionnaire est le bénéficiaire effectif, à savoir ZN, un ressortissant letton. Selon la défenderesse, le fait que SIA « RBA Consulting » soit le partenaire commercial de « Nord Stream 2AG », qui est elle-même une société de capitaux de droit suisse (société anonyme) mais dont l'actionnaire est la société russe Gazprom (51 %), est un

facteur qui accroît le risque lié au client. En outre, le fait que SIA « RBA Consulting » reçoive chaque mois 25 000 euros de la part de « Nord Stream 2AG » pourrait indiquer que SIA « RBA Consulting » et « Nord Stream 2AG » ont conclu une transaction inhabituellement importante et complexe, qui ne semble pas avoir un but économique ou clairement juridique.

Par conséquent, la défenderesse considère que la requérante a enfreint l'article 20, paragraphe 1, points 1 et 2, et l'article 22, paragraphe 2, point 5, de la loi sur la prévention, qui correspondent à l'article 13, paragraphe 1, sous c) et d), et à l'article 18, paragraphe 1, de la directive 2015/849.

[11] L'article 13, paragraphe 1, de la directive 2015/849 expose les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle, y compris l'évaluation et, le cas échéant, l'obtention d'informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires ainsi que l'exercice d'un contrôle continu de la relation d'affaires au sens des dispositions sous c) et d). Cependant, cette disposition de la directive ne spécifie pas les moyens et les modalités d'évaluation et d'obtention des informations.

L'article 5 de la directive 2015/849 énonce que les États membres peuvent arrêter ou maintenir en vigueur, dans le domaine régi par la présente directive, des dispositions plus strictes pour prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, dans les limites du droit de l'Union.

En vertu d'une jurisprudence de la Cour, les « dispositions plus strictes », visées à l'article 5 de la directive 2015/849, peuvent concerner des situations pour lesquelles cette directive prévoit un certain type de vigilance à l'égard de la clientèle [Or. 13] et également d'autres situations dont les États membres estiment qu'elles présentent un risque¹¹. Par conséquent, la République de Lettonie peut également adopter des dispositions plus strictes visant à prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, si, de l'avis de la République de Lettonie, il existe un risque. Cependant, la juridiction de renvoi a des doutes quant à la question de savoir si dans le cas présent, en appliquant les dispositions de la loi sur la prévention, la défenderesse a ou non excédé ce qui est requis par la loi, en ce sens que le fait que SIA « RBA Consulting » soit le partenaire commercial d'une filiale d'une société russe est en soi un facteur qui augmente le risque lié au client, même si une telle présomption n'est prévue ni dans la loi sur la prévention ni dans la directive 2015/849.

Il convient également de noter que les dispositions de la loi sur la prévention, à l'instar de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2015/849, n'exigent pas de copie des documents de transaction, de surcroît si la transaction ne présente pas de caractéristiques inhabituelles ou un risque plus élevé lié au client. Par conséquent, la juridiction de renvoi s'interroge sur le point de savoir si, en demandant une

¹¹ Arrêt du 10 mars 2016, Safe Interenvíos (C-235/14, EU:C:2016:154, point 77).

copie du contrat conclu entre SIA « RBA Consulting » et « Nord Stream 2AG », la défenderesse a ou non outrepassé le pouvoir qui lui est conféré par la loi.

Il a été précédemment indiqué que la Cour reconnaît que les mesures prises par un État membre ou son autorité de contrôle doivent être justifiées et proportionnées à l'existence d'un risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Dans la présente affaire, cela signifie que, en l'absence de preuve d'un tel risque, il n'y a pas lieu d'exiger que SIA « RBA Consulting » fasse l'objet d'une vigilance renforcée.

À la lumière de ce qui précède, il est nécessaire de déterminer si les dispositions de la directive 2015/849 prévoient que, lorsque le partenaire commercial d'un client est lié à un pays tiers présentant un risque élevé de corruption, notamment la Fédération de Russie, il convient de prendre des mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle et si elles (dispositions) impliquent l'obtention d'une copie du contrat conclu entre le client et le tiers, ce qui conduit à admettre que l'examen du contrat dans le cadre des inspections sur place est considéré comme insuffisant.

Par conséquent, il convient de saisir la Cour des questions consistant à savoir si i) les dispositions combinées de l'article 18 de la directive 2015/849 et du point 3, sous b), de l'annexe III doivent être interprétées en ce sens qu'elles prévoient une obligation automatique de prendre des mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle dans tous les cas où le partenaire commercial d'un client est associé de quelque manière que ce soit à un pays tiers présentant un risque élevé de corruption, notamment la Fédération de Russie, et ii) si l'article 13, paragraphe 1, sous c) et d), de la directive 2015/849 doit être interprété en ce sens qu'il impose à l'entité assujettie d'obtenir du client une copie du contrat conclu entre ce client et un tiers lors de la mise en œuvre des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle, de sorte que l'examen du contrat sur place est considéré comme insuffisant.

III

La mise à jour des informations relatives à la clientèle

[12] L'article 14, paragraphe 5, de la directive 2015/849 prévoit que « [l]es États membres exigent des entités assujetties qu'elles appliquent les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle non seulement à [Or. 14] tous leurs nouveaux clients, mais aussi, lorsque cela est opportun, à leurs clients existants en fonction de leur appréciation des risques, notamment lorsque les éléments pertinents de la situation d'un client changent ».

Il découle de cette disposition que l'obligation de mise à jour des informations relatives à la clientèle s'applique « en fonction de [l']appréciation des risques ». En particulier, lorsque le client présente un faible risque et que les éléments pertinents de la situation du client n'ont pas changé, l'article 14, paragraphe 5, de la directive 2015/849 n'exige pas l'application des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle. Étant donné que la défenderesse considère que la requérante a enfreint l'article 8, paragraphe 2, de la loi sur la prévention, selon lequel l'entité

assujettie met à jour régulièrement les informations relatives au client, mais au moins une fois tous les 18 mois, et que, lorsque la défenderesse a procédé à l'évaluation [de la situation] de la requérante dans la présente affaire, 18 mois ne s'étaient pas écoulés depuis que SIA « RBA Consulting » était devenue cliente de la requérante, il convient de rechercher si les dispositions de la directive 2015/849 prévoient que l'entité assujettie est tenue d'appliquer les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle aux clients existants même si aucun changement des éléments pertinents de la situation du client ne peut être identifié, si de telles mesures sont raisonnables et proportionnées et si l'obligation qu'elles imposent s'applique uniquement aux clients présentant un risque client élevé.

Par conséquent, la Cour est saisie de la question de savoir si l'article 14, paragraphe 5, de la directive 2015/849 doit être interprété en ce sens que l'entité assujettie est tenue d'appliquer des mesures de vigilance à l'égard des clients existants même lorsqu'aucun changement des éléments pertinents de la situation du client ne peut être identifié et que le délai fixé par l'autorité compétente des États membres pour les mesures de réinspection n'a pas encore expiré, [d'une part] et si une telle obligation s'applique aux seuls clients présentant un risque client élevé, [d'autre part].

IV

La publication d'informations sur le site du VID

[13] L'obligation de publier des informations sur les décisions n'ayant fait l'objet d'aucun recours et instituant une sanction ou une mesure administrative en raison d'une infraction aux dispositions nationales transposant la directive 2015/849 est prévue à l'article 60, paragraphe 1, de cette même directive. L'article 60, paragraphe 2, de ladite directive permet également aux États membres de publier des décisions qui font l'objet d'un recours, à condition de publier également les informations sur le recours et sur l'issue de ce dernier.

La juridiction de renvoi constate que, dans le cadre de la transposition de la directive 2015/849, la République de Lettonie a introduit une formulation plus stricte, celle de l'article 60, paragraphe 2, et que les décisions de l'autorité de contrôle faisant encore l'objet d'un recours (qui ne sont pas devenues définitives) sont publiées sur le site, conformément à l'article 46, paragraphe 1.², de la loi sur la prévention.

L'article 60, paragraphe 1, de la directive 2015/849 prévoit que sont au moins mentionnés dans cette publication le type et la nature de l'infraction commise et l'identité de la personne responsable. La requérante affirme que, dans un premier temps (le 11 août 2019), la défenderesse a mentionné dans la publication la nature inexacte de l'infraction, en indiquant que la requérante ne disposait pas d'un système de contrôle interne, alors que la requérante disposait bien d'un tel système, mais que celui-ci contenait un certain nombre d'irrégularités. Selon la requérante, une telle publication a créé dans l'esprit du public une impression

erronée sur la nature de l'infraction commise par la requérante, ce qui a donc porté atteinte à sa réputation.

La juridiction de renvoi constate que, au moment de la rédaction de la présente décision de renvoi, la publication indiquait également que le système de contrôle interne de la requérante était incomplet, qu'aucune évaluation des risques n'avait été réalisée ou [Or. 15] documentée, que l'ampleur de l'enquête sur le client ne correspondait pas aux risques existants, que le bénéficiaire effectif n'avait pas été identifié, que le contrôle des transactions avait été exercé de manière insuffisante, bien que l'existence d'irrégularités n'ait pas été établie pendant la période au cours de laquelle la rédaction du rapport d'enquête s'était poursuivie (au 6 juin 2019), ce qui signifie que les irrégularités ont été corrigées lors de l'inspection.

Par conséquent, la Cour est saisie de la question de savoir si l'article 60, paragraphes 1 et 2, de la directive 2015/849 doit être interprété en ce sens que, lorsqu'elle publie des informations sur une décision instituant une sanction ou une mesure administrative en raison d'une infraction aux dispositions nationales transposant cette même directive, l'autorité compétente est tenue de s'assurer que les informations publiées correspondent exactement à celles contenues dans la décision.

Dispositif

En vertu de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [OMISSIS], l'Administratīvā rajona tiesa (tribunal administratif de district)

décide

de poser à la Cour de justice les questions préjudicielles suivantes :

- 1) Les dispositions combinées de l'article 18, paragraphes 1 et 3, de la directive 2015/849 et du point 3, sous b), de l'annexe III doivent-elles être interprétées en ce sens qu'elles i) imposent automatiquement à un prestataire de services comptables externe de prendre des mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle au motif que le client est une organisation non gouvernementale et que la personne autorisée par la client, employée en tant que salarié, est un ressortissant d'un pays tiers présentant un risque élevé de corruption, notamment la Fédération de Russie, avec un titre de séjour en République de Lettonie, et ii) exigent automatiquement qu'un degré de risque élevé soit attribué à un tel client ?
- 2) Si la réponse à cette question est affirmative, une telle interprétation de l'article 18, paragraphes 1 et 3, de la directive 2015/849 doit-elle être considérée comme proportionnée et, partant, comme conforme à l'article 5, paragraphe 4, premier alinéa, du traité sur l'Union européenne ?

- 3) Les dispositions combinées de l'article 18 de la directive 2015/849 et du point 3, sous b), de l'annexe III doivent-elles être interprétées en ce sens qu'elles prévoient une obligation automatique de prendre des mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle dans tous les cas où le partenaire commercial d'un client, mais pas le client lui-même, est associé de quelque manière que ce soit à un pays tiers présentant un risque élevé de corruption, notamment la Fédération de Russie ?
- 4) L'article 13, paragraphe 1, sous c) et d), de la directive 2015/849 doit-il être interprété en ce sens qu'il impose à l'entité assujettie d'obtenir du client une copie du contrat conclu entre ce client et un tiers lors de la mise en œuvre des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle, de sorte que l'examen du contrat sur place est considéré comme insuffisant ?
- 5) L'article 14, paragraphe 5, de la directive 2015/849 doit-il être interprété en ce sens que l'entité assujettie est tenue d'appliquer des mesures de vigilance à l'égard des clients existants même lorsqu'aucun changement des éléments pertinents de la situation du client ne peut être identifié et que le délai fixé par l'autorité compétente des États membres pour les mesures de réinspection n'a pas encore expiré, [Or. 16] et une telle obligation s'applique-t-elle aux seuls clients présentant un risque client élevé ?
- 6) L'article 60, paragraphes 1 et 2, de la directive 2015/849 doit-il être interprété en ce sens que, lorsqu'elle publie des informations sur une décision instituant une sanction ou une mesure administrative en raison d'une infraction aux dispositions nationales transposant cette même directive, l'autorité compétente est tenue de s'assurer que les informations publiées correspondent exactement à celles contenues dans la décision ?

de suspendre la procédure jusqu'à ce que la Cour ait statué.

La décision n'est pas susceptible de recours.

[signatures et formalités]