

Le notariat italien et européen en première ligne dans la lutte contre le blanchiment d'argent

Valentina Rubertelli



Article

ABSTRACT

This article describes the role and activities of the Italian notary in the fight against money laundering. The Italian notaryship has always been committed to this fight: compared to other professional groups obliged by the relevant anti-money laundering legislation, notaries submit 91% of the reports on suspicious transactions; it recently also proposed the creation of an anti-money laundering data warehouse based on the Spanish model and considered to be an excellent tool by the Financial Action Task Force (FATF). In addition, the Italian notary will closely follow the process of new EU regulations on anti-money laundering during its presidency of the Council of the Notariats of the European Union (CNUE) in 2022. It will work to ensure that the new legislation takes into account the specificities of the notarial profession with its public function.

AUTHOR

Valentina Rubertelli

Présidente du Consiglio Nazionale del Notariato

CITATION SUGGESTION

V. Rubertelli, "Le notariat italien et européen en première ligne dans la lutte contre le blanchiment d'argent", 2022, Vol. 17(1), eucrim, pp64–66.
DOI: <https://doi.org/10.30709/eucrim-2022-004>

Published in

2022, Vol. 17(1) eucrim pp 64 – 66

ISSN: 1862-6947

<https://eucrim.eu>



I. Le rôle du Notariat italien dans le contrôle du blanchiment d'argent.

Le *Consiglio Nazionale del Notariato* (CNN, ordre national des notaires italiens) suit et analyse de manière constante la règlementation sur la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Pour cela il collabore de manière active, et cela depuis toujours, avec les sujets institutionnels chargés de la préparation et de l'application de la règlementation en Italie, tels que le Ministère de l'Economie et des Finances, l'unité d'information financière (UIF - *Unità di Informazione Finanziaria*) de la Banque d'Italie et la brigade financière (*Guardia di Finanza*).

En Italie, le Notariat a été en 2009 le premier ordre professionnel à assumer le rôle et la responsabilité d'autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment. En 2014, le CNN a élaboré dans ce domaine les lignes directrices et les règles techniques à suivre pour remplir les conditions nécessaires à la lutte contre le blanchiment. Il a créé un réseau de notaires qui est distribué de manière étendue sur tout le territoire et chargé des activités de lutte contre le blanchiment et de la diffusion de la « culture » anti-blanchiment auprès de tous les confrères italiens.

Parmi les professionnels qui ont l'obligation d'accomplir les contrôles anti-blanchiment, les notaires sont ceux qui signalent d'avantage les déclarations d'opérations suspectes (les SOS – *Segnalazioni Operazioni Sospette*), comme cela a été reporté dans la Newsletter UIF 70.157 déclarations d'opérations suspectes ont été effectués à l'UIF par les notaires dans le cadre du premier semestre de 2021. En ce qui concerne le secteur non financier, on observe que parmi les augmentations les plus significatives figures de nouveau les activités du Notariat dont les déclarations d'opérations suspectes sont passées de 1.561 au premier semestre de 2020 à 2.479 pour la même période en 2021. Sur un total de 2.711 SOS envoyées par les différentes catégories professionnelles durant la période indiquée, les déclarations (SOS) effectuées par les notaires représentent donc 91,4 % du total des déclarations envoyées par l'ensemble des professionnels.¹

Le modèle de contrôles préventifs italien a, par ailleurs, été mis en avant par le GAFI, la Banque Mondiale et OCDE.² De plus et ce pour la première fois en 2019, le Notariat italien a officiellement été inclus parmi les institutions pivots pour la lutte contre la corruption et contre le blanchiment dans le rapport de l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC).

Sur la base d'une estimation de l'UIF, dans le cadre des déclarations provenant du Notariat italien, les cas qui reviennent le plus souvent concernent la stipulation d'actes dans le secteur immobilier et des sociétés. La plupart des opérations immobilières signalées concernent des transactions caractérisées par l'implication de contreparties avec des références judiciaires préjudiciables ou situées dans des pays ayant une fiscalité privilégiée. Les anomalies relevées sont généralement liées à l'origine suspecte des fonds utilisés et à des modalités atypiques de paiement ou bien à la détermination de la somme correspondante. Dans le domaine des sociétés, outre la provenance des apports, des suspicions liées aux modalités d'acquisition ou de cession des sociétés, l'utilisation de prête-noms et l'introduction dans les entreprises de sujets impliqués dans des enquêtes, sont fréquemment déclarées.

II. Les instruments du Notariat italien contre le blanchiment

Comment est-il possible que le Notariat soit devenu un point de référence parmi les institutions tenues à la lutte contre le blanchiment en n'étant pas de nature bancaire ou financière ?

En premier lieu, le fait que le notaire, contrairement à d'autres professionnels, soit obligé de par sa fonction, à examiner l'opération d'un point de vue position impartiale par rapport aux parties, lui permet de vérifier si quelque chose dans le mécanisme contractuel ne présente pas une anomalie et le cas échéant de refuser sa prestation. Lorsque le législateur a impliqué les professionnels dans les activités de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment, le notaire a simplement étendu son champ d'observation à ces phénomènes sans dénaturer sa fonction. Ce contrôle fait par les notaires sert à garantir que soit émis dans le circuit juridique uniquement ce qui est légal. C'est pour cela que l'on qualifie le notaire comme étant un « *gatekeeper* ». La valeur ajoutée des procédés anti-blanchiment mis en œuvre par le Notariat résulte sans aucun doute d'une part de la nature d'autorité publique de l'activité du notaire, soumis à la surveillance et au contrôle continu et direct de l'Etat à travers le Ministère de la Justice et, d'autre part de sa position – selon la loi – *super partes* par rapport aux parties du contrat et par une évaluation détachée des profils d'anomalie aux fins d'une éventuelle déclaration de l'opération comme étant suspecte.

En second lieu, en adoptant des lignes directrices internes et en consolidant de manière concrète le système de transmission des SOS dans l'anonymat par l'intermédiaire du *Consiglio Nazionale del Notariato*, le Notariat italien est parvenu à une formation et une sensibilisation complète et répandue au bénéfice de la catégorie professionnelle et de tous les collaborateurs des offices notariaux.

A présent, le *Consiglio Nazionale del Notariato* dispose d'un instrument pour engager un processus ultérieur qui puisse être considéré comme un saut de qualité quant à la participation du notariat à la lutte contre le blanchiment et contre les délits fiscaux.

En partant de l'expérience développée par le notariat espagnol, et en y conjuguant la particularité du notariat italien, qui, unique en Europe, dispose d'un *intranet* qui relie en toute sécurité tous les offices notariaux et recueille tous les mois les données des actes notariés à des fins statistiques, le CNN, en exécution des articles 15 et 16 du Décret-légal n. 231/07, se propose d'adopter une méthodologie informatique nouvelle et innovante d'analyse et d'évaluation du risque. Il se propose ainsi de constituer une *Datawarehouse* du Notariat : une archive informatique dans laquelle peuvent confluer toutes les données liées aux actes notariés italiens afin qu'un système d'Intelligence Artificielle puisse les traiter. Cela permettrait ainsi à chaque notaire de pouvoir repérer des éléments d'anomalies et de suspicion qui pourraient échapper à une analyse individuelle de chaque opération décontextualisée des autres.

En plus de la *Datawarehouse* et, en utilisant le remarquable bagage d'expérience qu'il a accumulé au cours des années, le notariat italien suggère par ailleurs, que l'obligation de tracement des modalités de paiement de la somme correspondante (avec l'indication dans l'acte des éléments essentiels des chèques et des virements bancaires) soit également étendue à d'autres types d'actes que celle des ventes immobilières : on pourrait l'envisager pour les cessions des entreprises et également pour les cessions des apports de participation dans les sociétés.

Au cours de la Conférence des Parties de la « Convention des Nations Unies contre la criminalité organisée transnationale » du 16 octobre 2020 à Vienne, et à l'occasion de l'approbation du document présenté par l'Italie et qui passera à l'histoire comme la « Résolution Falcone »³ il a également été affirmé avec vigueur le principe selon lequel la manière la plus efficace pour lutter contre la criminalité organisée est, comme l'a

toujours soutenu le juge italien engagé dans la lutte antimafia et assassiné *Giovanni Falcone*, celle résumée dans la devise « *Follow the money* ».

III. La contribution du notariat italien à la réforme législative

C'est justement parce que le notariat italien joue un rôle principal dans la lutte contre le blanchiment qu'il participe de manière constante aux travaux du Conseil des Notariats de l'Union Européenne (CNUE)⁴ visant à suivre toutes les initiatives législatives au niveau européen et, en particulier, les récentes propositions du paquet législatif en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (publié par la Commission européenne le 20 juillet 2021).⁵

A l'instar de ce que propose la Commission, le notariat italien, qui a la présidence du CNUE pendant l'année 2022, est d'avis que l'Autorité de lutte contre le blanchiment (ALCB) ne devrait exercer une surveillance que sur certaines entités assujetties au secteur financier et limiter ses activités à une fonction de coordination par rapport aux entités assujetties au secteur non financier. En effet, une différenciation claire et nette doit être faite entre le secteur financier et le secteur non financier. A la différence du secteur financier, le secteur non-financier est hétérogène (ou *sui generis*) et connaît des spécificités (ou aspects particuliers) qu'il est important de respecter et maintenir car elles participent à l'efficacité du système au niveau national.

De plus, en ce qui concerne les notaires, un régime de surveillance strict et performant (notamment concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme) est déjà assuré au niveau national par les ministères de la justice, les tribunaux et/ou les organismes d'autorégulation professionnelle ainsi que les Cellule de Renseignements Financier (CRFs). Cette surveillance tient par ailleurs compte des spécificités de la fonction de notaire en tant qu'officier public nommé par l'Etat et donc, dans une certaine mesure, considéré comme une extension de l'État. Les notaires sont également, chargés, dans certains États membres, des fonctions judiciaires et font donc partie du pouvoir judiciaire, dont l'indépendance est une caractéristique de l'Etat de droit et est garantie par la Constitution.

Du point de vue du notariat, un futur règlement anti-blanchiment devrait permettre aux États membres de l'UE d'aller encore plus loin que les dispositions minimales du règlement⁶ en matière de mise en œuvre du contrôle par le notaire afin d'élaborer des solutions adaptées et efficaces, en tenant compte notamment des différents systèmes notariaux. Le législateur de l'Union devrait donc veiller à ne pas priver les États membres de la possibilité de répondre de manière adéquate aux particularités nationales en introduisant un cadre juridique pleinement harmonisé.

1. Voir à ce propos <<https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni/2021/quaderno-1-2021/index.html>>. ↵

2. E. van der Does de Willebois et al., *The Puppet Masters : how the corrupt use legal structures to hide stolen assets and what to do about it*, Washington DC World Bank 2011. ↵

3. Resolution 10/4 "Celebrating the twentieth anniversary of the adoption of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and promoting its effective implementation", <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/COP/SESSION_10/Resolutions/Resolution_10_4_-_English.pdf>. ↵

4. Le CNUE est l'organisme officiel et représentatif de la fonction notariale auprès des institutions européennes. Il représente 22 chambres nationales de notaires et compte plus de 45 000 notaires. ↵

5. Voir eucrim 3/2021, 153 et suiv. ↵

6. Proposal of the European Commission 2021/0239 (COD) of 20 July 2021 "Regulation on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering or terrorist financing". ↵

access article published under the terms of the Creative Commons Attribution-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-ND 4.0) licence. This permits users to share (copy and redistribute) the material in any medium or format for any purpose, even commercially, provided that appropriate credit is given, a link to the license is provided, and changes are indicated. If users remix, transform, or build upon the material, they may not distribute the modified material. For details, see <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>.

Views and opinions expressed in the material contained in eucrim are those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the editors, the editorial board, the publisher, the European Union, the European Commission, or other contributors. Sole responsibility lies with the author of the contribution. The publisher and the European Commission are not responsible for any use that may be made of the information contained therein.

About eucrim

eucrim is the leading journal serving as a European forum for insight and debate on criminal and “criministrative” law. For over 20 years, it has brought together practitioners, academics, and policymakers to exchange ideas and shape the future of European justice. From its inception, eucrim has placed focus on the protection of the EU’s financial interests – a key driver of European integration in “criministrative” justice policy.

Editorially reviewed articles published in English, French, or German, are complemented by timely news and analysis of legal and policy developments across Europe.

All content is freely accessible at <https://eucrim.eu>, with four online and print issues published annually.

Stay informed by emailing to eucrim-subscribe@csl.mpg.de to receive alerts for new releases.

The project is co-financed by the [Union Anti-Fraud Programme \(UAFP\)](#), managed by the [European Anti-Fraud Office \(OLAF\)](#).



**Co-funded by
the European Union**