

3 e cycle de rapports mutuels d'évaluation

Analyse horizontale



Analyse horizontale des rapports du troisième cycle d'évaluation mutuelle de MONEYVAL

Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL) Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques Conseil de l'Europe Tous droits réservés. Sauf indication contraire, la reproduction de ce texte est autorisée sous réserve de mention de la source. Pour toute utilisation à des fins commerciales, aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit ou transmis, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-ROM, Internet, etc.), mécanique (dont la photocopie), enregistrement ou tout système de stockage ou d'extraction de données – sans l'autorisation écrite préalable du Secrétariat de MONEYVAL, Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg ou dghl.moneyval@coe.int).

© tom – Fotolia.com. Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Table des matières

Preface	7
l. Introduction	1
II. Questions juridiques 1	5
Recommandations principales (système juridique)	5
Recommandations 1 (et 2) - Incrimination du blanchiment de capitaux 1	.5
Recommandation spéciale II – Incrimination du financement du terrorisme	28
Recommandations clés (système juridique)	2
Recommandation 3 – Confiscation	2
Recommandation 35 et RS.I – Coopération judiciaire internationale (ratification des conventions et autres instruments des Nations Unies)	
Recommandation 36 – Entraide judiciaire	. 1
Recommandation spéciale III – Gel des biens des terroristes	2ء
Recommandation spéciale V – Coopération internationale (Financement du terrorisme) 4	:6
Notations moyennes pour les recommandations fondamentales et les recommandations clés relatives au système juridique	:7
Autres recommandations (système juridique) 4	:7
Recommandation 33 – Personnes morales – Bénéficiaires effectifs	ŀ7
Recommandation 34 – Constructions juridiques – Bénéficiaires effectifs	0
Recommandation 37 – Entraide judiciaire : double incrimination	0
Recommandation 38 – Entraide judiciaire en matière de gel, de saisie et de confiscation 5	2
Recommandation 39 – Entraide judiciaire et extradition	4
Recommandation spéciale VIII – Organismes à but non lucratif	6
Notations moyennes pour les autres recommandations relatives au système juridique 5	8
Notations globales moyennes pour les recommandations relatives au système juridique 5	9
III. Questions financières	1
Recommandations fondamentales 6	1
Recommandation 5 – Devoir de vigilance à l'égard de la clientèle 6	1
Recommandation 10 – Conservation des documents	5
Recommandations clés 6	7
Recommandation 4 – Législation relative au secret professionnel	7
Recommandation 23 – Réglementation et surveillance	

Recommandation 40 – Coopération internationale	0
Recommandation spéciale III – Gel et confiscation des biens terroristes (aspects financiers) 7	1
Notations moyennes pour les recommandations fondamentales	
et les recommandations clés relatives aux mesures préventives	2
Autres recommandations financières	3
Recommandation 6 – Personnes politiquement exposées	'3
Recommandation 7 – Relations de correspondant bancaire transfrontalier 7	' 4
Recommandation 8 – Risques liés aux nouvelles technologies	'6
Recommandation 9 – Recours à des intermédiaires et à des apporteurs d'affaires	7
Recommandation 11 – Opérations complexes, d'un montant anormalement élevé ou inhabituel	_{'9}
Recommandation 12 – Devoir de vigilance relatif à la clientèle et de conservation des documents (EPNFD)	
Recommandation 15 – Contrôles internes et formation	
Recommandation 17 – Sanctions	
Recommandation 18 – Banques fictives 8	
Recommandation 19 – Déclaration des transactions en espèces d'un certain montant 8	
Recommandation 20 – Autres entreprises et professions non financières désignées effectuant des transactions en espèces	35
Recommandation 21 – Relations d'affaires et transactions	35
Recommandation 22 – Succursales et filiales à l'étranger	36
Recommandation 24 – Mesures de réglementation et de surveillance (EPNFD)	37
Recommandation 25 – Lignes directrices et retour d'information 8	8
Recommandation 29 – Pouvoirs de surveillance et de supervision	39
Recommandation 30 – Ressources (secteur financier et EPNFD)	0
Recommandation 31 - Coopération et coordination au plan national	1
Recommandation 32 – Statistiques (aspects financiers)	13
Recommandation spéciale VI – Services de transmission de fonds ou de valeurs (TFV) 9	14
Recommandation spéciale VII – Virements électroniques	16
Notations moyennes relatives aux autres recommandations préventives	7
Notations globales moyennes pour les recommandations préventives	8
IV. Questions touchant aux activités répressives	9
Recommandations fondamentales 9	
Recommandation 13 et Recommandation spéciale IV – Déclaration des opérations suspectes 9	19
Recommandations clés	1
Recommandation 26 – La CRF	1
Recommandation 40 – Autres formes de coopération (entre autorités répressives) 10)3

et les recommandations clés en matière d'activités répressives
Autres recommandations visant les activités répressives
Recommandation 16 – Déclaration des opérations suspectes : EPNFD
Recommandation 27 – Autorités de poursuite pénale
Recommandation 28 – Pouvoirs des autorités compétentes
Recommandation 32 – statistiques
Recommandation spéciale IX – Déclaration et détection des transports transfrontaliers 109
Notations moyennes relatives aux autres recommandations visant les activités répressives
Notations globales moyennes pour les recommandations visant les activités répressives
V. Notations moyennes – Conclusions111
VI. Tableaux
VII. Glossaire des abréviations

Préface

Les deux analyses transversales déjà effectuées, celle du premier cycle d'évaluation de MONEYVAL (1998-2001), publiée en 2002, et celle du deuxième cycle d'évaluation (2001-2005), publiée en 2007, sont accessibles sur le site Internet de MONEYVAL et le lecteur trouvera sans nul doute instructif de se référer à leurs conclusions dans le contexte de la troisième édition de cet exercice.

Pour avoir rédigé la première analyse horizontale, je suis bien placé pour savoir la somme de recherche et de travail que nécessite l'élaboration d'un tel document. Je rends donc hommage au travail remarquable effectué par les trois consultants qui y ont contribué, le D^r Lajos Korona (aspects juridiques), M. Herbert Zammit Laferla (aspects financiers) et M. Boudewijn Verhelst (aspects répressifs). MONEYVAL leur en est infiniment reconnaissant.

MONEYVAL, qui a entamé ses évaluations en 1998, est, en treize ans d'existence, devenu le principal bras du Conseil de l'Europe pour le monitoring de la lutte contre le blachiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT).

Le premier point qui ressort clairement de cette analyse est qu'année après année, tous les pays participant au processus d'évaluation de MONEYVAL progressent grâce au développement et à la consolidation de leur arsenal juridique en matière de LBC/FT. Les progrès sont particulièrement frappants sous l'angle de la prévention. Certes, un tout petit nombre de pays n'a pas encore étendu les obligations de prévention dans le cadre de la LBC/FT à l'ensemble du secteur non financier (y compris, dans certains cas, aux avocats et comptables), mais tous les pays se sont dotés d'une législation préventive globalement complète dans le domaine. Ces lois traitent en général les normes importantes en matière de devoir de vigilance à l'égard de la clientèle et de tenue de comptabilité, normes qui doivent être en place dans tous les établissements financiers et non financiers concernés, ainsi que dans d'autres activités et secteurs professionnels qui sont tenus d'imposer des obligations en matière de LBC/FT. Ces obligations devraient s'appliquer lors de l'ouverture d'un compte et lorsque des transactions significatives sont menées par des personnes physiques et morales. Les rapports de progrès montrent que la plupart des pays ont renforcé leur législation convenablement durant la période couverte par le troisième cycle d'évaluation afin de veiller à ce que ces obligations s'appliquent aussi pour ce qui est de l'identification et de la vérification des « bénéficiaires finaux » des comptes, même si ces dispositions n'étaient pas encore entièrement en place lors de la visite dans le pays. La période entre 2005 et 2009 a également été marquée par une intensification de la supervision et des sanctions du secteur financier, en particulier les banques. Le niveau de conformité des banques et du secteur financier est en général plus élevé que celui du secteur non financier, en particulier s'agissant des entreprises et professions non financières désignées (EPNFD), qui doivent encore renforcer la conformité et la supervision en matière de LBC/FT. Tous les pays membres de MONEYVAL sont également dotés d'une base légale permettant le signalement des transactions suspectes par le secteur privé à une cellule de renseignements financiers et, dans tous, ce système est désormais pleinement opérationnel.

Durant le troisième cycle dévaluation, les pays membres de MONEYVAL ont lentement développé leurs systèmes pour répondre aux Recommandations spéciales du GAFI sur le financement du terrorisme, même si les mesures en place pour la poursuite du financement du terrorisme et le gel rapide d'actifs terroristes ont été rarement utilisées. L'un des aspects positifs cependant est que la majeure partie des acteurs du secteur financier que les

équipes d'évaluation ont rencontré vérifient les opérations par rapport aux listes de terroristes et sont bien conscients de la nécessité de geler ou de signaler les concordances repérées.

Sous l'angle pénal, il est réconfortant de voir que bon nombre de pays membres de MONEYVAL ont maintenant adopté des concepts qui, il y a dix ans encore, n'étaient pas jugés relever de leurs traditions juridiques, par exemple la responsabilité des personnes morales pour le blachiment de capitaux. Plusieurs pays, à la demande de MONEYVAL, sont allés plus loin que les normes internationales existantes en criminalisant le blachiment de capitaux par négligence. Certains sont en passe d'adopter, lorsqu'une condamnation pénale a été obtenue pour des délits graves générant des profits, le renversement de la charge de la preuve s'agissant d'établir si les actifs en possession d'un condamné ont été obtenus illégalement (et peuvent donc être confisqués). D'autres encore explorent actuellement des pistes innovantes pour traiter, par un moyen juridique approprié, les problèmes « d'enrichissement inexpliqué » dans des pays où le crime organisé et la corruption demeurent actifs.

Si les progrès s'accélèrent en ce qui concerne les mesures préventives, et que des modifications ont été introduites dans les lois afin de les renforcer pour faciliter les enquêtes et poursuites dans des affaires de blanchiment et pour développer les régimes de gel, de saisie et de confiscation, du point de vue de la répression/procédures, les résultats restent souvent modestes. Dans cette analyse, nous notons à de fréquentes reprises les difficultés auxquelles les évaluateurs se sont heurtés pour obtenir des données statistiques se prêtant à une interprétation intéressante qui pourraient étayer la mise en œuvre effective des normes légales, notamment pour ce qui est des enquêtes, des poursuites et des condamnations pour délits aggravés de blachiment de capitaux et l'obtention d'ordonnances de confiscation lourde qui soient dissuasives. Sur ce dernier point, si la plupart des pays pouvaient produire certaines données statistiques pour montrer au total les montants qui avaient été gelés ou saisis, souvent, les informations correspondantes concernant des ordonnances définitives de confiscations n'étaient pas disponibles. Dans ces circonstances, les évaluateurs ont souvent eu du mal à juger si les tribunaux rendaient ou non des ordonnances de confiscation. C'est pourtant là un élément d'une importance cruciale, car un bon moyen de s'assurer du fonctionnement du système LBC/FT consiste à relever jusqu'où des actifs sont confisqués aux auteurs de délits qui en tirent des profits (et souvent à très grande échelle). Il convient de souligner que les évaluateurs ne sont pas tenus d'établir que la mise en œuvre est effective, même si cette analyse transversale montre que les équipes d'évaluation ont déployé de gros efforts en ce sens. Il incombe aux pays eux-mêmes d'apporter la preuve de l'efficacité au titre des procédures du GAFI. Les pays qui se préparent pour les évaluations du 4e cycle devraient conserver ceci fermement à l'esprit.

Il ressort des données statistiques disponibles que, quel que soit le moment considéré, le nombre d'enquêtes en cours pour des faits de blanchiment est toujours plus élevé que le nombre de condamnations obtenues. Beaucoup d'enquêtes semblent prendre longtemps (parfois, il peut se passer des années). Cela ne veut pas dire que les enquêtes dans des affaires graves de blanchiment n'aboutissent pas, et parfois les peines prononcées sont longues et dissuasives. A ce jour, tous les pays de MONEYVAL ont maintenant obtenu des condamnations pour blachiment de capitaux et, dans certains, quelques condamnations pour blanchiment aggravé ont été prononcées. En revanche, les condamnations pour délits aggravés de blachiment de capitaux et dans les affaires importantes de blanchiment restent, semble-t-il, l'exception plutôt que la règle. La plupart des affaires de blanchiment qui donnent lieu à des poursuites restent des affaires faciles, en général des affaires d'auto-blanchiment poursuivies avec l'infraction principale sous-jacente. Bon nombre des affaires de blachiment de capitaux donnant lieu à des poursuites mettent encore par trop l'accent sur le délit principal fiscal, au détriment d'autres délits graves générateurs de bénéfices, pourtant souvent identifiés par les pays eux-mêmes comme étant les sources les plus importantes de profits criminels au niveau national. La présente analyse relève avec préoccupation le nombre très modeste des poursuites entamées pour auto-blanchiment au nom du crime organisé par des blanchisseurs « professionnels » ou autres tiers, alors qu'il est clair que le crime organisé est actif dans bon nombre de pays membres de MONEYVAL. Cette situation est décevante, car le fait d'obtenir des résultats dans ce type d'affaire peut réellement apporter la preuve que le blachiment de capitaux est pris au sérieux et est effectivement poursuivi comme le prévoyait la communauté internationale, lorsque le blachiment de capitaux a été érigé en infraction spécifique en vertu des conventions internationales. La présente analyse passe en revue de manière détaillée les problèmes et défis auxquels les enquêteurs et procureurs continuent de se heurter, en particulier concernant les niveaux et types de preuves qui peuvent être requis dans les affaires de blanchiment anonyme d'argent. Dans trop de pays encore, on relève des incertitudes quant au niveau de preuve requis et une réticence à mettre à l'épreuve de la justice les dispositions légales exisLa présente analyse pointe du doigt un problème peut-être plus systémique du point de vue de l'aspect répressif : les services chargés de l'application de la loi devraient, de manière générale, s'attacher davantage à suivre la piste de l'argent, parallèlement à l'enquête sur l'infraction principale sous-jacente dans des affaires générant des profits considérables. En choisissant de suivre la piste de l'argent, on peut – et on y parvient – identifier une activité de blachiment de capitaux en quantités massives et obtenir des ordonnances de confiscation suffisamment lourdes pour être dissuasives. Arrivés au troisième cycle, bon nombre de pays membres de MONEYVAL étaient conscients qu'ils ont besoin de plus de ressources et de formations aux méthodes et techniques de pointe en matière d'enquêtes financières, et commençaient à s'employer à s'étoffer en ce sens, même si ces besoins prioritaires restent encore d'actualité dans bon nombre d'entre eux.

La deuxième analyse transversale, entreprise par le Professeur William Gilmore, expert scientifique pour les aspects juridiques auprès de MONEYVAL, concluait :

Plus fondamentalement, il est apparent que, si un nombre croissant de juridictions obtiennent des résultats concrets en termes de poursuites et de condamnations pour blachiment de capitaux et (ceci apparaissant moins clairement cependant) obtiennent que soient rendues des ordonnances plus lourdes pour confiscation dans le cas de délits pénaux pour des agissements générant des produits considérables, il reste encore beaucoup à faire. Certes, des insuffisances de nature législative et technique, l'insuffisance des ressources et certaines restrictions expliquent pour partie cette situation, mais le deuxième rapport sert à mettre en lumière le chemin qu'il nous reste à parcourir pour créer et enraciner au sein des systèmes nationaux une culture globale où la priorité est expressément donnée à l'action visant les produits du crime, et où cette action est facilitée dans la pratique.

Certaines mesures sont, bien entendu, prises en ce sens par quelques pays de MONEYVAL, mais, dans l'immédiat, cette troisième analyse horizontale souligne une fois encore qu'il reste encore beaucoup à faire pour créer et enraciner une culture où l'on s'attaquerait de manière proactive aux profits du crime. Si les services répressifs des pays de MONEYVAL pouvaient, de manière plus générale, mettre à leur actif des résultats plus tangibles, cela serait un grand pas en avant. En effet, davantage d'opérations réussies de récupération d'actifs, et des résultats plus significatifs dans les affaires d'auto-blachiment de capitaux impliquant des activités de blanchiment par des professionnels viendraient étayer et compléter les efforts et ressources considérables investis pour la mise en œuvre des mesures préventives par le secteur privé, les CRF et les autres autorités chargées de la supervision LBC/FT.

John Ringguth Secrétaire exécutif de MONEYVAL Novembre 2010

I. Introduction

- 1. A l'issue du premier et du deuxième Cycles d'évaluation, une analyse horizontale a été entreprise pour passer en revue l'ensemble des rapports d'évaluation mutuelle adoptés. Ces analyses, qui ont été publiées et peuvent maintenant être consultées sur le site Internet de MONEYVAL, avaient pour but de faire émerger les thèmes communs aux rapports d'évaluations, de recenser les principaux dysfonctionnements et de repérer des questions à traiter au fil de l'eau.
- 2. Le troisième cycle d'évaluation de MONEYVAL, entamé en janvier 2005 par la visite menée en Slovénie, s'est conclu par l'adoption des rapports d'évaluation mutuelle sur la Serbie et la Bosnie-Herzégovine, lors de la 31° Réunion plénière de MONEYVAL qui s'est tenue du 7 au 11 décembre 2009. 29 pays ont participé à ce cycle¹.
- 3. Cette analyse horizontale couvre tous les rapports d'évaluation mutuelle du troisième cycle, chacun d'entre eux ayant suivi le modèle global pour l'évaluation LBC/FT adopté en 2004 par le GAFI et les organismes régionaux de type GAFI ainsi que par les institutions financières internationales (la Méthodologie de 2004 pour apprécier la conformité avec les 40 Recommandations du GAFI et les 9 Recommandations spéciales du GAFI ci-après la Méthodologie). Tous les rapports de progrès adoptés jusqu'à la 30° réunion plénière comprise de MONEYVAL des 21 au 24 septembre 2009 ont été également pris en compte par les auteurs de l'analyse et des références ont été faites dans le texte aux progrès ultérieurs, le cas échéant.
- 4. L'analyse porte sur la conformité avec les Recommandations du GAFI, mais contient néanmoins de références à la Troisième Directive de l'Union européenne sur le blachiment de capitaux (Directive 2005/60/CE). Elle n'analyse pas la conformité avec cette Directive, même si MONEYVAL, en tant que mécanisme de monitoring de portée européenne, s'est penché en outre sur des questions de conformité liées aux normes clés de cette Directive, en particulier lorsque ces dernières s'écartent des normes du GAFI. Ce volet supplémentaire de l'analyse a été entrepris dans tous les pays membres de MONEYVAL, qu'ils soient membres de l'UE ou candidats à l'entrée dans l'UE (mais sans notations). Le lecteur souhaitant davantage d'informations sur ces questions est invité à se reporter aux rapports et rapports de progrès pour le pays concerné, qui figurent sur le site Internet de MONEYVAL.
- 5. Toutes les Recommandations du GAFI sont examinées, cependant l'analyse porte essentiellement sur les Recommandations principales (R.1, R.5, R.10, R. 13, RS II, et RS.IV) et les Recommandations clés (R.3, R.4, R. 23, R.26, R. 35, R.36, R.40, RS.I, RS.III, et RS.V).
- 6. Certains pays qui avaient été évalués plus tôt au cours du troisième cycle ont vu évoluer leur situation lors de la mise en œuvre totale des normes préventives, plusieurs pays membres de l'UE et de MONEYVAL (et certains pays membres de MONEYVAL mais non membres de l'UE) attendant la finalisation et l'application de la Troisième Directive pour actualiser et modifier leurs lois. Cet impact est reflété essentiellement dans les notations pour les Recommandations fondamentales et Recommandations clés préventives. Toutefois, la plupart

^{1.} Vingt-huit au titre des Etats membres du Conseil de l'Europe, ont été évalués : l'Albanie, Andorre, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Géorgie, la Hongrie, la Lettonie, le Liechtenstein, la Lituanie, Malte, la Moldova, le Monténégro, Monaco, la Pologne, la Roumanie, la Fédération de Russie, Saint-Marin, la Serbie, la Slovaquie, la Slovénie « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et l'Ukraine. En outre, Israël, observateur actif auprès de MONEYVAL depuis 2006, a également fait l'objet d'une évaluation selon la Méthodologie LBC/FT.

- de ces pays ont dûment adopté et appliqué la Directive, comme le montrent les Rapports de Progrès, renforçant ainsi leur conformité avec les normes internationales.
- 7. L'analyse fait souvent référence aux notations accordées dans les rapports du troisième cycle pour chaque Recommandation. Les notations des pays, une nouveauté introduite dans le processus d'évaluation de MONEYVAL pour le troisième cycle, suivent la Méthodologie LBC/FT de 2004. Dans cette analyse, les notations de la moitié supérieure correspondent à Conforme (C) et Largement conforme (LC), celles de la moitié inférieure à Partiellement conforme (PC) et Non conforme (NC). La définition du GAFI pour chaque notation possible est reprise dans le tableau ci-dessous :

Conforme (C)	La Recommandation est pleinement respectée en ce qui concerne tous les critères essentiels.
Largement conforme (LC)	Quelques petits écarts mineurs seulement, une large majorité de critères essentiels étant respectés.
Partiellement conforme (PC)	Le pays a pris des mesures de fond et respecte certains des critères essentiels.
Non conforme (NC)	Lacunes importantes, une large majorité des critères essentiels n'étant pas respectés.
Non applicable (N/A)	Une condition, ou une partie d'une condition, n'est pas applicable, du fait des caractéris- tiques structurelles, légales ou institutionnelles du pays concerné, par exemple un type particulier d'institution financière n'existe pas dans le pays.

- 8. Comme il ressort des définitions ci-dessus, la Méthodologie définit un certain nombre de « critères essentiels » qui doivent être en place pour la conformité avec chacune des Recommandations et Recommandations spéciales du GAFI. La Méthodologie pose également pour chaque Recommandation ou Recommandation spéciale des « critères supplémentaires » qui ne sont pas obligatoires.
- 9. La présente analyse cite les extraits des Recommandations et Recommandations spéciales du GAFI, mais, de manière générale, ne présente pas les critères essentiels (ou supplémentaires) à moins que leur contenu ne permette au lecteur de mieux appréhender des parties spécifiques de l'analyse. Pour recevoir une notation Conforme (C), le pays concerné doit respecter chacun des critères essentiels et avoir apporté la preuve qu'il met effectivement en œuvre concrètement la Recommandation dans son ensemble. Pour ce Troisième cycle d'évaluation, les équipes d'évaluation se sont particulièrement attachées aux questions de mise en œuvre effective.
- 10. Chaque rapport d'évaluation présente les notations pour chaque Recommandation et Recommandation spéciale (avec des plans d'action détaillés pour une meilleure conformité avec chacune d'entre elles). Il est indubitable que ces notations constituent l'un des points forts introduits par le troisième cycle, puisque le système de notation a injecté de la cohérence et de la rigueur dans le processus d'évaluation. Tout au long du troisième cycle, les sessions plénières se sont, à juste titre, efforcées de consacrer beaucoup de temps et d'attention à garantir, autant que cela était possible en pratique, la cohérence et l'égalité de traitement pour chaque pays en ce qui concerne les questions de notations. En fait, il est devenu nécessaire d'établir une « jurisprudence » sur les questions ayant fait l'objet d'une décision. En l'espèce, un groupe d'examen permanent a été créé ; composé « d'experts scientifiques » nommés par MONEYVAL, il a systématiquement, avant la discussion en plénière, passé en revue chaque rapport pour veiller à la qualité et à la cohérence et conseiller les examinateurs, le secrétariat et la présidence. Par la suite, ce système a été complété par un passage en revue ad hoc de chaque rapport par un pays désigné par MONEYVAL. Grâce à ces deux approches complémentaires, on estime que la profondeur d'analyse et la qualité des rapports sont meilleures.
- 11. L'un des effets peut-être négatifs de l'introduction des notations est qu'elles ont eu tendance à formater (et souvent à dominer) l'ordre du jour des thèmes pour discussion en plénière, notamment lorsque les notations accordées pouvaient être considérées comme tangentes entre la catégorie supérieure et la catégorie inférieure. Parfois, des recommandations et des commentaires des évaluateurs qui n'avaient pas d'impact sur les notations (mais n'en restaient pas moins importants pour le pays évalué, voire horizontalement) ont reçu moins d'attention qu'elles en méritaient de la part de la plénière.

12. Le but final des évaluations n'est pas d'accorder les notations, mais celles-ci ont le mérite de donner une image de la situation d'un pays au regard de sa conformité aux recommandations au moment de la visite dans le pays ou peu après. La partie VI de cette analyse présente, dans les tableaux 1 à 3, une analyse statistique détaillée des notations. Pour la compréhension des notations accordées, il convient de garder à l'esprit les définitions données en paragraphe 7. Ainsi, une notation NC ne signifie pas nécessairement que le pays concerné n'a rien fait. De même, il est fort probable que, depuis l'adoption du rapport d'évaluation les concernant, les pays ont progressé, et que les notations accordées s'en ressentent. Pour se faire un tableau complet de la situation, le lecteur est renvoyé pour consultation au site Internet de MONEYVAL, sur lequel sont publiés les rapports d'évaluation du troisième cycle tels qu'adoptés en version intégrale, ainsi que les premiers rapports de progrès (adoptés un an après l'adoption des rapports d'évaluation), accompagnés maintenant dans de nombreux cas des deuxièmes rapports de progrès (adoptés deux ans après l'adoption du premier rapport de progrès). Tous les rapports de progrès sont soumis à un examen complet par les pairs lors de la plénière de MONEYVAL, même s'il n'est procédé à aucune réévaluation de la notation dans le système de rapports de progrès dans le cadre du troisième cycle.

II. Questions juridiques

(Intégrant les Recommandations 1-3 et 33-39 et les Recommandations spéciales I – III, V et VIII)

Recommandations principales (système juridique)

Recommandations 1 (et 2) – Incrimination du blanchiment de capitaux²

Recommandation 1

Les pays devraient incriminer le blanchiment de capitaux sur la base de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, 1988 (Convention de Vienne) et de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, 2000 (la Convention de Palerme).

Les pays devraient appliquer l'infraction de blanchiment de capitaux à toutes les infractions graves, afin de couvrir la gamme la plus large possible d'infractions sous-jacentes. Les infractions sous-jacentes peuvent être définies par rapport à l'ensemble des infractions, ou par rapport à un seuil lié soit à une catégorie d'infractions graves, soit à la peine privative de liberté dont est passible l'infraction sous-jacente (méthode du seuil), ou par rapport à une liste d'infractions sous-jacentes ou par rapport à une combinaison de ces méthodes.

Dans les pays qui adoptent la méthode du seuil, les infractions sous-jacentes devraient au minimum comprendre toutes les infractions relevant de la catégorie des infractions graves en vertu de leur droit interne, ou devraient inclure les infractions qui sont passibles d'une peine maximale de plus d'un an d'emprisonnement ou, pour les pays qui ont un seuil minimum pour les infractions dans leur système juridique, les infractions sous-jacentes devraient englober toutes les infractions passibles d'une peine minimale de plus de six mois d'emprisonnement.

Quelle que soit l'approche adoptée, chaque pays devrait au minimum inclure une gamme d'infractions au sein de chacune des catégories désignées d'infractions [1].

Les infractions sous-jacentes du blanchiment de capitaux devraient couvrir les actes commis dans un autre pays, qui constituent une infraction dans ce pays, et qui auraient constitué une infraction sous-jacente s'ils avaient été commis sur le territoire national. Les pays peuvent prévoir que la seule condition requise est que les actes auraient été qualifiés d'infractions sous-jacentes s'ils avaient été commis sur le territoire national.

Les pays peuvent déterminer que l'infraction de blanchiment de capitaux ne s'applique pas aux personnes qui ont commis l'infraction sous-jacente, lorsque les principes fondamentaux de leur droit interne l'exigent.

Recommandation 2

Les pays devraient s'assurer que :

- a) L'élément intentionnel et la connaissance des faits requis pour établir la preuve de l'infraction de blanchiment de capitaux sont conformes aux normes précisées dans les Conventions de Vienne et de Palerme, étant entendu que l'élément intentionnel pourrait être déduit de circonstances factuelles objectives.
- b) La responsabilité pénale, et si ce n'est pas possible, la responsabilité civile ou administrative devrait s'appliquer aux personnes morales. Ceci n'exclut pas, le cas échéant, les poursuites parallèles, qu'elles soient pénales, civiles ou administratives à l'encontre de personnes morales dans les pays où ce type de responsabilité est prévu par la loi. Les personnes morales devraient pouvoir faire l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives. Ces mesures ne devraient pas porter atteinte à la responsabilité pénale des personnes physiques.

^{2.} La Recommandation 2 n'est ni une Recommandation principale, ni une Recommandation clé, mais une recommandation juridique « autre ». Cependant, comme elle est très étroitement liée à la Recommandation 1, elle a été analysée en conjonction avec cette dernière.

- 13. Lors du démarrage de l'évaluation du troisième cycle, tous les aspects couverts par les R.1 et 2 faisaient déjà, depuis près de dix ans, l'objet d'un examen permanent dans la plupart des pays membres de MONEYVAL. C'est pourquoi l'on escomptait que la législation nationale avait intégré de manière complète et effective les infractions pénales de blanchiment de capitaux. En effet, seul un des pays évalués dans le troisième cycle a reçu une notation inférieure à PC pour la R.1 et aucun ne se situait en dessous de PC pour la R.2. Les évaluations menées durant le troisième cycle montrent donc clairement que les recommandations formulées par les évaluateurs lors du cycle précédent avaient été prises en compte sérieusement.
- 14. En premier lieu, une analyse statistique montre qu'aucun Etat membre de MONEYVAL n'a reçu la notation Conforme pour la R.1. Plus de la moitié des pays (15 sur 29) ont été noté LC. On peut vraisemblablement en déduire que c'est là la preuve que les deux précédents cycles d'évaluation dans ce domaine ont donné des résultats positifs pour ce qui est d'améliorer la conformité avec les normes internationales pertinentes (si l'on compare avec l'incrimination du financement du terrorisme, phénomène relativement nouveau en droit pénal, et dont l'évaluation a donné des résultats nettement moins bons). Dans la moitié basse (PC et NC) des notations accordées aux Etats évalués pour ce qui concerne la R.1, seul l'un d'entre eux a été noté NC (l'Azerbaïdjan), les autres ayant été notés PC.

	R.1	NC	PC	LC	C	N/A	NC	PC	LC	C
ı		1	13	15	0	0	3,4 %	44,8 %	51,7 %	0,0 %

15. Peut-être parce que son champ d'application est plus étroit et les critères à remplir moins nombreux, peut-être aussi du fait des efforts déployés par MONEYVAL durant les cycles précédents pour promouvoir l'élaboration d'une législation et d'une jurisprudence appropriées, la R.2 est l'une des Recommandations du secteur juri-dique pour laquelle les pays ont eu les meilleurs résultats, avec aucune notation NC et sept notations C. Sept pays ont reçu une notation moins bonne que LC (Azerbaïdjan, République tchèque, Géorgie, Monaco, Saint-Marin, Slovaquie et Ukraine).

R.2	NC	PC	LC	C	N/A	NC	PC	LC	C
	0	7	15	7	0	0,0 %	24,1 %	51,7 %	24,1 %

Recommandation 1 - Criminalisation du blachiment de capitaux

Généralités

- 16. Un examen rapide des rapports d'évaluation mutuelle fait ressortir que les principaux facteurs expliquant des notations inférieures à LC concernaient en général :
- une mise en œuvre inadéquate ou déficiente des Conventions de Vienne et de Palerme pour ce qui est des éléments physiques/matériels du délit de blachiment de capitaux ;
- une couverture insuffisante des infractions principales sous-jacentes lorsqu'elles étaient évaluées par rapport à la liste des catégories désignées d'infractions figurant dans le Glossaire accompagnant les 40 Recommandations du GAFI, et, parmi eux, les délits d'initié et de manipulation des marchés se sont révélés problématiques dans la grande majorité des pays ;
- une criminalisation insuffisante du délit de conspiration en vue de blanchir des capitaux ;
- et, cas le plus fréquent revenant dans pratiquement chaque rapport, des questions d'efficacité qui ont influé sur les notations. On ne s'est pas toujours basé sur l'absence de statistiques, mais aussi sur une analyse approfondie des types et de la qualité des affaires de blachiment de capitaux intentées.

16

17. Les pays ayant reçu une notation LC sur la R.1 montraient en général des dysfonctionnements dans plus d'un des facteurs ci-dessus. Cependant, certains pays ont été noté LC simplement du fait d'une mise en œuvre inefficace de dispositions légales par ailleurs adéquates dans leur forme criminalisant le blachiment de capitaux. Dans les pays notés LC, l'insuffisance d'éléments justifiant l'efficacité a donné lieu à cette notation pour Chypre, Malte, la Slovénie et la Roumanie.

Délits multiples de blanchiment

- 18. Le positionnement structurel du délit de blachiment de capitaux dans le cadre législatif national peut varier. Dans la plupart des pays, le blachiment de capitaux est un délit pénal distinct et autonome, même si les approches peuvent varier en fonction du nombre de délits (un seul ou plusieurs dans ce cas, ces délits sont aussi autonomes). La criminalisation multiple du blanchiment de capitaux repose en général sur la tradition juridique qui fait la distinction entre le blachiment de capitaux issu du trafic de stupéfiants et le délit général de blanchiment. Dans les pays qui sont adeptes d'une telle approche, comme Malte, Monaco et l'Ukraine, cela ne posait apparemment pas de problème pour la mise en œuvre effective des Conventions de Vienne et de Palerme.
- 19. Dans d'autres pays, les délits multiples de blanchiment avec couverture partielle des dispositions de la Convention reposent sur une approche collective de la criminalisation du blachiment de capitaux. En Hongrie, par exemple, un délit complémentaire distinct couvrait les activités d'auto-blanchiment, tandis qu'en Lituanie ou en République tchèque, il existe un seul délit de « blanchiment » plus un ou deux délits complémentaires essentiellement basés sur des activités traditionnelles de « réception », ce qui veut dire qu'il y avait plus d'un délit pénal pour couvrir la criminalisation de blachiment de capitaux dans le cycle. Dans des cas comme ceux-là, les évaluateurs ont dû procéder à un complément d'analyse pour savoir si toutes ces dispositions complémentaires couvraient véritablement les situations prévues par les normes internationales.
- 20. La question peut se poser dans toute juridiction où un acte portant « acquisition/possession » est incriminé dans les deux types de délits sans qu'il n'y ait de distinction claire dans la loi ou la jurisprudence, avec pour conséquence que les activités de blanchiment de capitaux peuvent bénéficier d'un traitement plus clément que ce que prévoyaient les normes internationales de lutte contre le blachiment de capitaux si on utilisait les délits pénaux traditionnels. Il est également possible que se posent des problèmes d'efficacité dans le contexte national et cette question mérite peut-être que, dans les futures évaluations, l'on s'y arrête davantage qu'on ne l'a fait jusqu'ici.
- 21. Dans un petit nombre de cas, l'examen de cette question a eu une incidence sur les notations, par exemple pour la République tchèque (où la combinaison de diverses dispositions du Code pénal n'était pas entièrement satisfaisante) et la Lituanie (où une criminalisation insuffisante a porté les examinateurs à recommander d'unifier les deux délits de blanchiments).
- 22. Si l'on passe du niveau général aux questions plus étroitement liées aux objectifs de l'évaluation de MONEY-VAL, l'un des critères essentiels important est celui qui fixe la gamme de délits qui devraient donner lieu à des accusations de blachiment de capitaux (les « catégories de délit sous-jacent désignées »). Comme on pouvait s'y attendre, la grande majorité des pays avaient adopté l'approche « tous crimes » lorsque le troisième cycle a été entamé, avec ou sans seuils basés sur des peines d'emprisonnement. Pour mémoire, les quelques pays ayant adopté l'approche par liste en matière d'infractions sous-jacentes (Israël, Monaco) se sont montrés conformes à cet égard, sans aucun problème.
- 23. Certains pays avaient cependant introduit des seuils par trop élevés pour définir les infractions sous-jacentes, ce qui a été typiquement relevé comme une lacune dans certains rapports. A cet égard, le seuil de trois ans appliqué par Andorre et l'Ukraine pour caractériser des délits aggravés a été relevé. En Ukraine, le seuil a fait l'objet de remarques en partie du fait qu'il exemptait automatiquement de la catégorie d'infractions potentielles sous-jacentes un certain nombre de délits importants générateurs de produits tels que la fraude.
- 24. Au Liechtenstein, en Fédération de Russie et en Ukraine, on a constaté une exemption totale ou partielle des infractions fiscales et, pour ces deux derniers pays, les évaluateurs ont relevé que, même si l'exemption des délits financiers (liés principalement à la fiscalité) du champ des infractions sous-jacentes ne constituait pas une lacune directe sur la base de la Méthodologie du GAFI, celle pourrait pénaliser l'efficacité globale de la

criminalisation du blachiment de capitaux : «Les exemptions sont, en général, fiscales par nature, et il serait possible que les accusés invoquent le fait que les produits sont le produit de l'un de ces délits exemptés, ce qui pourrait décourager les services de police de continuer à enquêter dans une affaire de blanchiment de crainte de gaspiller des ressources précieuses pour un délit – le blachiment de capitaux – qui pourrait ne pas faire l'objet de poursuites » . Il a également été noté que, même si cette approche avait été adoptée pour éviter de se focaliser sur la récupération des impôts au lieu de lutter contre les produits du crime, une telle solution pourrait être contreproductive essentiellement du fait que la fraude fiscale et des infractions similaires étaient et demeuraient au nombre des délits majeurs générateurs de produits en Fédération de Russie et en Ukraine.

- 25. Une approche tous crimes ne signifie pas nécessairement que toutes les catégories d'infractions sous-jacentes désignées sont couvertes dans le Code pénal d'un pays prévoyant toutes les infractions précisées dans le glossaire. Des dysfonctionnements dans la couverture des infractions sous-jacentes qu'il est nécessaire de couvrir ont régulièrement contribué à l'attribution de notations moins bonne.
- 26. Les infractions sous-jacentes le plus fréquemment omises dans la plupart des juridictions sont la manipulation des marchés et/ou le délit d'initié (parfois réunis en une infraction unique). Les deux infractions étaient omises dans sept pays, et quatre autres criminalisent l'une des deux seulement. L'infraction sous-jacente de financement du terrorisme est un autre exemple, avec huit pays où la couverture insuffisante s'est avérée problématique. Parmi les infractions omises, on citera également la contrebande, la fausse monnaie, la piraterie et les délits touchant l'environnement.
- 27. Seuls onze pays ont assuré une couverture complète de toutes les infractions pertinentes (ou plutôt douze, puisqu'en Bosnie-Herzégovine, toutes les infractions pertinentes avaient été traitées à la fois au niveau de l'Etat et de l'entité, une seule d'entre elles ayant été omise dans le droit pénal du District de Brčko); en d'autres termes, dans la majorité des juridictions, on a relevé des vides dans la criminalisation des infractions sousjacentes pertinentes. Andorre et le Liechtenstein sont les deux pays présentant le plus d'omissions d'infractions sous-jacentes (cinq et quatre respectivement). Les recommandations formulées dans les rapports d'évaluation ont cependant clairement mentionné ces lacunes, ce qui a apparemment déclenché les nécessaires mesures législatives dans un certain nombre de juridictions. Les rapports de progrès ont montré que les pays ont répondu positivement, en criminalisant les infractions principales sous-jacentes omises (Saint-Marin et la Géorgie, par exemple).

Auto-blanchiment ou produits personnels

- 28. La couverture de « l'auto-blanchiment », autrement dit le blanchiment des produits obtenus personnellement, demande également une analyse spécifique. C'est l'un des secteurs où les Recommandations formulées dans les rapports d'évaluation précédents de MONEYVAL semblent avoir produit des résultats. Les pays ayant pris des dispositions à cet égard étaient plus nombreux au moment de la troisième évaluation ou des rapports de progrès.
- 29. Ainsi, l'auto-blanchiment était explicitement couvert dans sept pays. Sa couverture implicite était également acceptée dans quinze autre pays, pour lesquels les évaluateurs se sont dits satisfaits par la pratique judiciaire établie ou au moins l'existence de certaines décisions de justice sur lesquelles s'appuyer, ou une interprétation officielle ou orientation publiée ou communiquée aux praticiens allant dans le sens de la couverture existante ou prévue des produits personnels par le droit pénal interne de la juridiction. La Bosnie-Herzégovine figure au nombre de ces quinze pays, même si une seule de ses quatre lois pénales distinctes couvrait explicitement l'auto-blanchiment par la récente pratique de la justice au niveau étatique reconnaissant que le blanchiment des produits obtenus personnellement constituait un délit pénal.
- 30. En bref, la criminalisation de l'auto-blanchiment était prévue, explicitement ou au moins implicitement, dans la grande majorité des pays (22 sur 29, soit 75,8%). De plus, trois autres pays ne prévoyaient certes pas de dispositions légales ni d'affaires concrètes permettant cette incrimination, ce qui aboutissait à une certaine ambiguïté, mais, du moins en principe, le cadre légal semblait donner aux praticiens la possibilité de pouvoir poursuivre l'auto-blanchiment.

- 31. En revanche, l'auto-blanchiment n'était à l'évidence pas couvert à Saint-Marin, et la couverture au Liechtenstein ne concernait que certains comportements (l'acquisition, la prise en pension, la conversion, l'utilisation et le transfert de biens n'étaient criminalisés que si l'infraction sous-jacente avait été commise par un tiers). Andorre avait apparemment décidé de dépénaliser le blanchiment des produits acquis personnellement, et cette activité, jusque là couverte par la juridiction pénale au moins implicitement n'était plus punissable. L'équipe d'évaluation y a vu un « recul », en particulier du fait que le blanchiment des produits acquis personnellement avait jusque-là fait l'objet d'enquêtes fréquentes (19 enquêtes sur un total de 21 durant la période évaluée dans le deuxième cycle d'évaluation).
- 32. Dans tous les cas où il avait été avancé que les poursuites étaient impossibles dans le cas de l'autoblanchiment, les évaluateurs se sont attachés à clarifier si un principe fondamental de droit interne des pays concernés imposait que les auteurs du délit sous-jacent soient exemptées. Les réponses ont été similaires dans les trois pays, puisque toutes les autorités nationales ont indiqué que cette approche était basée sur le principe général de « ne bis in idem », au nom duquel nul ne peut être poursuivi deux fois pour le même comportement. Dans une certaine mesure, cet argument a été accepté pour le Liechtenstein, dont le rapport d'évaluation concluait en ces termes : « L'auto-blanchiment n'est donc pas érigé en infraction pour ce qui est de l'acquisition, de la prise en garde, de la conversion, de l'utilisation ou du transfert des produits du crime. Même si les évaluateurs acceptent que le principe fondamental « ne bis in idem » exclut l'incrimination de l'auto-blanchiment pour ce qui est de l'« appropriation et de la prise en garde », ils considèrent que l'argument n'est pas recevable s'agissant de la « conversion, de l'utilisation et du transfert » des produits. Ces actes constituent clairement des infractions distinctes, qui vont au-delà de l'infraction sous-jacente. »
- 33. Ces remarques pourraient en toute logique s'appliquer aussi à Saint-Marin et à Andorre, Qui l'un comme l'autre ont refusé de criminaliser le blanchiment des produits acquis personnellement, considérant toute activité de ce type comme un élément non punissable de l'infraction sous-jacente. Les évaluateurs ont jugé que ce raisonnement générique semblait nier la nature autonome du blachiment de capitaux, outre qu'ils n'étaient pas persuadés de l'existence d'un principe fondamental en droit interne, au sens des normes du GAFI, qui empêcherait totalement la criminalisation de l'auto-blanchiment dans ces deux pays. Pour ce qui est d'Andorre, les évaluateurs ont attiré l'attention sur le fait que plusieurs autres pays de droit romain avaient déjà érigé l'auto-blanchiment en infraction punissable.

Produits d'un acte commis à l'étranger

- 34. Le critère 1.5 prévoit que « les infractions principales sous-jacentes pour blachiment de capitaux devraient être étendues pour couvrir un agissement qui s'est produit dans un autre pays, qui constitue une infraction dans ce dernier, et qui aurait constitué une infraction principale sous-jacente s'il s'était produit dans le pays concerné ». La question ici est donc de savoir si l'activité de blanchiment commise sur le territoire national peut être qualifiée de blachiment de capitaux même dans le cas où l'infraction sous-jacente a été commise à l'étranger. En d'autres termes, le droit pénal fait-il une distinction entre le blanchiment de produits tirés d'infractions sous-jacentes commises sur le territoire national et ceux tirés d'infractions ne relevant pas du champ territorial du droit pénal interne ?
- 35. Quelle qu'ait été l'approche adoptée, il est clair que les infractions commises à l'étranger étaient couvertes, explicitement ou implicitement, dans presque tous les pays membres de MONEYVAL. Dans le cas de la République tchèque, le rapport d'évaluation a conclu à une ambiguïté sur cette question (même si un projet de loi prévoyant déjà des mesures sur ce point avait été indiqué comme adopté dans le Rapport de progrès). De plus, dans certains pays, d'autres lacunes en matière de criminalisation du blachiment de capitaux se répercutaient sur cette question (en Ukraine, par exemple, du fait du seuil applicable)

L'infraction devrait s'étendre à tout type de biens constituant des produits

36. L'infraction de blachiment de capitaux devrait s'étendre à tous types de biens, quelle qu'en soit la valeur, qui constituent directement ou non les produits du crime. Sur ce point, la situation est positive. La portée de l'infraction de blanchiment a été étendue à un large spectre de produits dans une grande majorité de pays. Dans ce contexte, les termes correspondants (tels que « biens ») ont été, dans le meilleur des cas, clairement définis dans la loi de telle sorte que leur champ d'application reflète directement les conditions posées dans les

- Conventions de Vienne et de Palerme (tel est le cas pour l'Estonie). Néanmoins, même en l'absence d'une base juridique de ce type, les équipes d'évaluation ont établi la portée réelle des termes correspondants utilisés dans les Etats membres, tels qu'ils avaient été interprétés par la pratique judiciaire.
- 37. Lorsque ce point posait problème, l'une des lacunes typiques était une terminologie restrictive qui limitait le spectre des biens pouvant relever du blachiment de capitaux, par exemple lorsque l'objet de l'infraction de blanchiment était désigné par des mots comme « élément » ou « chose », voir par exemple la Hongrie (le Rapport de Progrès ayant relevé dans ce cas que le terme avait été par la suite redéfini dans le Code Pénal pour élargir son champ d'application) ou « l'ex-République yougoslave de Macédoine » où certains éléments de l'infraction ne pouvaient être commis qu'avec de « l'argent », un mot qui, à l'époque de l'évaluation, était limité aux espèces (pièces de monnaie et billets nationaux ou étrangers). Dans ce dernier cas, les évaluateurs ont relevé que, même si la pratique judiciaire était apparemment allée au-delà de la terminologie restrictive de la loi en interprétant le texte plus largement (pour y inclure l'argent sur des comptes bancaires), des solutions de ce type étaient insuffisantes et il convenait encore de prendre des mesures législatives.

Seuils de valeur

38. L'introduction d'un seuil de valeur constitue un dysfonctionnement plus sérieux, car elle ne respecte à l'évidence pas le critère 1.2 de la Méthodologie, selon lequel *l'infraction de blachiment de capitaux s'étend à tout type de biens, quelle qu'en soit la valeur.* Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », le délit de blachiment de capitaux ne pouvait être constitué que s'il avait été commis pour un « montant de valeur plus importante » (à savoir l'équivalent de cinq mois de salaire moyen). Selon l'explication qui avait été donnée, ce seuil avait été adopté pour se concentrer sur les affaires plus importantes de blanchiment. Les évaluateurs du deuxième cycle avaient déjà prévenu que les modifications alors proposées étaient un recul, puisqu'elles introduiraient un seuil financier, et avaient invité instamment les autorités à se pencher à nouveau sur cette question. Pour le troisième rapport aussi, la conclusion avait été que l'application d'un seuil de valeur était un dysfonctionnement et le rapport concluait qu'il fallait l'abandonner. Israël a également introduit un seul de valeur concernant certains éléments de son infraction de blachiment de capitaux (les éléments liés à l'acquisition, à la possession et à l'utilisation de produits du crime) au sujet duquel les évaluateurs avaient, là aussi, exprimé des préoccupations, même si les autorités nationales étaient confiantes que cela ne poserait pas de problème majeur dans la pratique.

Aspects physiques du délit

- 39. Sur le plan législatif, les insuffisances qui se sont traduites le plus souvent par une notation plus faible concernaient des lacunes dans la définition du délit de blachiment de capitaux par rapport aux éléments matériels et physiques prévus par les Conventions de Vienne et de Palerme. Alors que ces normes sont en place depuis de nombreuses années, il est surprenant de noter la fréquence d'occurrence de ces problèmes dans les divers rapports du troisième cycle d'évaluation.
- 40. En revanche, et c'est là un aspect positif, un certain nombre de pays se sont révélés pleinement conformes dans ce domaine (par exemple Chypre, la Bulgarie, Liechtenstein ou Malte, ainsi que l'Estonie dans ce dernier cas, des développements légaux très positifs étaient intervenus depuis le deuxième cycle d'évaluation).
- 41. La plupart des autres pays présentaient quelques déficiences dans ce domaine. On ne peut pas déterminer vraiment quelle juridiction était la moins performance à cet égard, car les déficiences étaient en général spécifiques au pays évalué, avec une grande hétérogénéité dans les écarts et interprétations des normes internationales. Dans certains cas, les évaluateurs ont noté la structure « relativement compliquée » des délits de blanchiment des divers pays.
- 42. La majeure partie des juridictions n'avaient pas incriminé « l'acquisition », « l'utilisation » et « la possession ». Sur ces trois notions, « la possession » est celle qui est apparue la plus problématique, car elle n'était pas, ou pas convenablement, couverte par le délit de blachiment de capitaux dans huit pays. « L'acquisition » était couverte dans quatre pays et « l'utilisation » dans deux pays. Seule la Géorgie n'avait incriminé aucune de ces trois notions (lacune qui a été indiquée comme comblée dans le Rapport de Progrès). Deux éléments sur trois manquaient clairement à l'appel dans d'autres juridictions, comme le Monténégro et Saint-Marin. On notera

- aussi d'autres cas (notamment l'Azerbaïdjan et la Pologne) où des divergences de terminologie juridique et une imprécision de langage dans la législation pénale ont compliqué la tâche des évaluateurs pour déterminer le périmètre de couverture de ces éléments.
- 43. Dans un certain nombre de juridictions, ni « la conversion », ni « le transfert » n'étaient traités. Certains pays n'avaient pas prévu la couverture d'un de ces éléments (« la conversion » manquait en Andorre et « le transfert » en Croatie). Ailleurs, certaines limitations s'appliquaient. Dans ces cas de figure, typiquement, la conversion ou le transfert étaient érigés en infraction pénale comme blachiment de capitaux s'ils étaient commis dans le contexte d'opérations bancaires, financières ou autres opérations économiques (par exemple en Hongrie, en Lituanie ou au Monténégro). Pour ce qui est de la couverture du fait de "cacher" et "dissimuler", aucun problème récurrent ne s'est révélé.

Tentatives et association en vue du blanchiment

- 44. Pour ce qui est de la couverture des tentatives de blachiment de capitaux, les évaluateurs n'ont pas remarqué de lacunes particulières. La tentative était, par exemple, punissable dans toutes les juridictions en cas de délits pénaux intentionnels, soit sur une base générale, soit avec une limitation basée sur le niveau minimal de sanction applicable et, dans tous les cas, cette dernière était prévue dans le cadre du délit de blanchiment. Dans certains pays, la tentative était déjà couverte dans une certaine mesure par le délit de blanchiment lui-même (par exemple en Bosnie-Herzégovine pour ce qui est du fait de cacher (« le fait de cacher ou s'efforcer de cacher »).
- 45. Le principal problème relevé le plus fréquemment par les évaluateurs était la criminalisation inadéquate de l'association en vue de commettre l'infraction. La raison essentielle pour cela n'avait pas changé depuis l'Analyse horizontale de 2001 portant sur les rapports du premier cycle d'évaluation, qui précisait que « plusieurs pays de tradition de droit civil avaient des difficultés avec la notion d'association de malfaiteur en droit commun comme base de la responsabilité. Dans un certain nombre de juridictions, aucune disposition spécifique ne traitait expressément cette question, le concept de « préparation » s'étant révélé suffisamment applicable pour couvrir ce que l'on entend en général par « association ». Dans d'autres, en revanche, il était fait référence à d'autres dispositions qui ne concernaient que les organisations criminelles, ce qui était un « équivalent fonctionnel » insuffisant dans plusieurs pays pour couvrir les « associations » en vue de commettre des délits de blanchiment « de base ».
- 46. En Estonie et en Slovaquie, l'association en vue de commettre un délit de blanchiment n'apparaissait pas, en soi, comme un délit pénal à moins d'être liée à la formation d'un groupe ou d'une organisation criminels composés d'au moins trois personnes, alors que la réunion de deux personnes seulement n'apparaissait pas clairement comme constituant aussi un délit. De même, si le droit pénal du Liechtenstein criminalisait aussi « l'association » de trois personnes ou plus en vue de commettre des délits, entre autres de blachiment de capitaux, la portée du délit d'association ne s'étendait pas tout à fait assez loin, puisqu'une association de deux malfaiteurs n'était pas couverte. En Pologne non plus, l'association pour le blanchiment n'était pas incriminée, et, pour l'Azerbaïdjan, elle l'était uniquement dans le contexte du crime organisé.
- 47. Pour le troisième cycle, ni les évaluateurs, ni la plénière n'ont accepté les arguments avancés par les pays selon lesquels certains concepts étaient interdits sur la base de principes fondamentaux du droit interne. Ainsi, le Liechtenstein a fait valoir qu'un des principes fondamentaux de son droit, selon lequel seuls les délits commis et tentatives peuvent être criminalisés, exclurait la criminalisation de l'association de malfaiteurs. Cet argument a été rejeté pour deux raisons : premièrement, parce que le principe ne semble pas exclure la criminalisation de « l'association » de trois personnes ou plus en vue de commettre un délit de blanchiment et, deuxièmement, parce que d'autres articles du Code pénal criminalisent expressément l'association de deux personnes ou plus pour commettre un meurtre, un enlèvement et plusieurs autres crimes graves.
- 48. Un autre exemple est la Géorgie, où la criminalisation de la préméditation (dont le concept est par ailleurs identique à la notion de « l'association » en droit commun) n'était possible que pour la forme aggravée de blachiment de capitaux, sur la base du principe selon lequel la criminalisation de la préméditation était réservée aux crimes les plus graves. Toutefois, les évaluateurs n'ont pas reçus d'arguments convaincants à l'appui du fait que des principes fondamentaux empêchaient une criminalisation complète de ce délit secondaire par

rapport au blachiment de capitaux de base, car la limitation semblait se baser uniquement sur la tradition juridique et n'était donc pas acceptable. Depuis, l'association en vue de commettre un délit de base de blachiment de capitaux a été couverte en Géorgie.

Recommandation 2 – Elément intentionnel et responsabilité des personnes morales

- 49. Dans le contexte de la R.2, la question de la responsabilité des personnes morales est considérée comme revêtant une importance cruciale et a tenu une large part dans les éléments pris en considération dans la notation.
- 50. Il convient de noter que la question de la responsabilité pénale des personnes morales avait déjà été examinée dans la majorité des Etats membres, à l'époque de la troisième visite sur place. Cet exercice avait confirmé la tendance positive déjà observée à l'époque de l'examen transversal de 2007, lequel avait qualifié ce phénomène de remarquable. 16 des 29 pays ayant fait l'objet d'une évaluation de troisième cycle par le MONEYVAL prévoient une certaine forme de responsabilité de ces personnes (55,2% des pays ayant participé au processus d'évaluation).
- 51. A l'époque de la troisième évaluation, seuls trois pays (Azerbaïdjan, Géorgie et Saint-Marin, soit 10,3% des Etats évalués) ne permettaient pas d'invoquer la responsabilité (pénale, civile ou administrative) des personnes morales ayant commis une infraction pénale³.
- 52. Dix pays (34,5% des Etats évalués) excluent la responsabilité pénale des personnes morales, mais acceptent leur responsabilité civile ou administrative au titre de la commission d'infractions pénales (dont le blanchiment de capitaux). Les pays reconnaissant exclusivement la responsabilité administrative et/ou civile des personnes morales sont : l'Arménie, la Bulgarie, la Fédération de Russie et la Slovaquie. La même approche a été constatée en République tchèque et en Ukraine où la responsabilité des personnes morales ne peut être engagée qu'en cas de violation du régime de prévention du blanchiment de capitaux et non pour toutes les infractions pénales. Comme indiqué plus haut, on retrouve dans ce groupe l'Andorre, laquelle a déjà été critiquée pour avoir dépénalisé l'auto-blanchiment dans son nouveau Code pénal. La responsabilité pénale des personnes morales a également disparu du nouveau Code pénal, alors qu'elle était reconnue dans l'ancien. Les tribunaux andorrans sont néanmoins habilités à prendre des « mesures complémentaires » à l'encontre desdites personnes, y compris la dissolution de la société, association ou fondation concernée ou bien la suspension de ses activités pendant une certaine période. De sorte que les infractions pénales commises par ces personnes peuvent engager une certaine forme de responsabilité administrative.
- 53. Dans ce contexte, les pays concernés n'ont formulé aucun argument contestant la possibilité d'invoquer un principe fondamental du droit en vue de s'opposer à l'application d'une telle responsabilité. L'Arménie, par exemple, a mentionné les principes de droit pénal tels que « la responsabilité personnelle » et « nullum crimen sine culpa » [il n'y a pas de crime sans loi] qui seraient de nature à empêcher l'engagement de la responsabilité des personnes morales, mais les évaluateurs n'ont pas été en mesure de confirmer le caractère fondamental de ces principes (en raison notamment du fait qu'un projet de loi introduisant la responsabilité de ces personnes dans le domaine de la corruption était déjà en cours de rédaction).
- 54. Dans plusieurs autres pays, le caractère incomplet ou contradictoire de la législation semble contribuer au problème. L'introduction de la responsabilité des personnes morales était à l'époque de la visite sur place contrariée par l'absence de la législation secondaire requise en Albanie, mais il semble que ladite législation ait été adoptée par la suite. Le droit civil du Liechtenstein (Loi sur les personnes et les sociétés) prévoit la responsabilité pénale des personnes morales, mais ce n'est pas le cas du droit pénal pertinent. Les autorités de ce pays ont expliqué que les procureurs sont donc confrontés à une situation dans laquelle le droit civil à lui seul et sans une disposition du Code pénal à cet effet ne saurait servir de fondement à l'engagement d'une procédure pénale. A Monaco, en règle générale, les personnes morales ne peuvent faire l'objet que de sanctions administratives et leur responsabilité pénale ne peut pas être engagée au titre d'infractions. Ceci, malgré deux textes de loi visant la mise en œuvre des traités relatifs à la suppression du terrorisme et mentionnant explici-

^{3.} Depuis lors, la Géorgie et Saint-Marin se sont dotés d'un système permettant d'engager la responsabilité des personnes morales.

- tement la responsabilité pénale ainsi que la possibilité d'infliger des sanctions à une personne morale. Un projet de loi visant à introduire la responsabilité pénale des personnes morales était à l'époque en cours d'examen par le Parlement et il a, depuis, été adopté.
- 55. Même dans les pays où la responsabilité pénale des personnes morales a été introduite correctement, certaines réserves concernent l'application effective de ces dispositions à la fois en ce qui concerne l'ensemble des affaires et les cas de blanchiment de capitaux. Par exemple, Chypre, la Croatie et l'« ex-République yougoslave de Macédoine » n'avaient encore engagé, à l'époque de l'évaluation, aucune poursuite au titre du blanchiment de capitaux contre des personnes morales. Dans d'autres pays, les examinateurs ont pu noter cependant que des ensembles de règles impressionnants avaient été adoptés en la matière et que de nombreuses procédures pénales avaient été engagées contre des personnes morales et avaient abouti à des condamnations.
- 56. En Bosnie-Herzégovine, des poursuites ont été engagées contre des personnes morales et plusieurs ont abouti à des condamnations. Il convient, dans ce contexte, de citer au moins un arrêt ayant constaté la culpabilité d'une personne morale et ordonné sa dissolution. Néanmoins, les examinateurs ont noté que « le nombre de poursuites engagées et de condamnations visant des personnes morales dans des affaires de blanchiment de capitaux pourrait et devrait être supérieur, compte tenu du fait que la vaste majorité de ces affaires est liée au blanchiment de produits découlant d'actes de fraude fiscale commis par lesdites personnes ».

Effectivité

- 57. L'évaluation de l'effectivité de la mise en œuvre du cadre légal de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans les pays membres de MONEYVAL constituait (comme nous l'avons indiqué) l'un des principaux objectifs du troisième cycle d'évaluation. Toutes les équipes d'évaluation de troisième cycle ont porté une attention particulière aux questions relevant de l'effectivité.
- 58. Si le respect des exigences législatives énumérées par les R.1 et R.2 peut être facilement évalué par rapport au cadre légal d'un pays, il est plus difficile d'obtenir des informations concernant la mise en œuvre effective des dispositions concernées. Certes, les statistiques constituent toujours un bon point de départ pour se faire une idée du volume et des types d'affaires de blanchiment de capitaux ayant fait l'objet d'une enquête, de poursuites et d'un procès. Il n'empêche que, comme lors des cycles précédents, les examinateurs ont fréquemment constaté que les statistiques leur ayant été éventuellement fournies sont incomplètes et/ou non fiables, d'autant plus que le chiffre annuel doit être établi sur la base de statistiques distinctes (et souvent irréconciliables) fournies par divers organismes.
- 59. Même si la question des statistiques relatives au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme telle qu'elle est perçue par les autorités répressives fait l'objet d'une discussion supplémentaire dans une autre section, la présente section examine également cette question sous certains angles. Mis à part quelques rares cas, les statistiques pénales communiquées nétaient pas en règle générale ventilées de manière à indiquer si l'infraction de blanchiment avait été commise par l'auteur de l'infraction principale ou par un tiers et n'indiquaient pas les infractions pénales étant les plus généralement associées à des poursuites pour blanchiment de capitaux. De sorte que la possibilité d'obtenir des informations fiables sur la pratique judiciaire dans les affaires de blanchiment (sauf sous la forme de simples chiffres statistiques) étant limitée, les examinateurs ont souvent recherché à titre d'information complémentaire (et parfois anecdotique) le témoignage de praticiens. Les examinateurs n'ont pu examiner les caractéristiques et l'évolution de la jurisprudence par eux-mêmes que dans certains cas exceptionnels, comme en Bosnie-Herzégovine où la plupart des décisions de justice comportant une condamnation pour blanchiment de capitaux sont disponibles en anglais sur le site Web de la Cour suprême. Bien qu'il appartienne normalement au pays examiné de prouver la mise en œuvre effective des législations pertinentes, les examinateurs ont souvent posé de nombreuses questions aux praticiens (membres des autorités répressives, juges et procureurs) dans le cadre des visites sur place, de manière à « regarder derrière les statistiques ». La grande majorité des rapports démontre que les examinateurs se sont considérablement investis dans cette tâche.
- 60. Le tableau résumant le nombre de condamnations (c'est-à-dire celui des personnes condamnées pour blanchiment de capitaux) est joint au présent examen et révèle clairement le maintien, dans plusieurs pays, de la tendance positive déjà perçue dans l'examen transversal précédent. La proportion des pays n'ayant pas été à

- même de prononcer une condamnation pour infractions de blanchiment de capitaux (soit depuis que cette infraction existe, soit depuis qu'ils font l'objet d'une évaluation) a sensiblement diminué depuis le cycle précédent.
- 61. Il paraît cependant opportun de rappeler la mise en garde formulée à la fin de l'examen transversal précédent : « Il convient d'être prudent pour tirer des conclusions concernant l'effectivité globale des efforts menés au niveau national dans le domaine de la justice pénale, même dans les pays où des condamnations pour blanchiment de capitaux ont été prononcées. ». Au cours du troisième cycle, les examinateurs ont noté que la répression du blanchiment de capitaux, par exemple à Chypre, vise toujours essentiellement les affaires relativement faciles concernant l'auto-blanchiment de produits résultants d'infractions principales commises dans le pays (par opposition aux affaires potentiellement plus difficiles visant les produits d'infractions principales commises à l'étranger) : une situation qualifiée de « surprenante », compte tenu de la nature du secteur financier de ce pays. Un autre exemple vise la Pologne où les statistiques en matière de condamnation pour blanchiment de capitaux font état d'une augmentation (puisque 105 personnes ont été condamnées en 2007), mais où l'essentiel des affaires concernées vise l'auto-blanchiment.
- 62. Il n'est pas facile d'établir des indicateurs de l'effectivité de l'utilisation de l'infraction de blanchiment de capitaux. L'un des éléments pouvant être pris en considération est l'évaluation du nombre de poursuites et de condamnations par rapport à la taille du secteur financier du pays concerné et au degré d'intégration dudit secteur au système financier mondial. Il convient également de prêter attention à l'ampleur et aux caractéristiques de la criminalité générant des produits dans le pays et de la perte économique résultante totale. Le nombre et le type des affaires de blanchiment de capitaux faisant l'objet d'une procédure indiquent-ils que la LAB est utilisée efficacement pour prévenir et interrompre les activités des personnes réalisant d'importants profits en commettant des infractions principales au niveau national ? Si le pays considéré a des problèmes sous l'angle de la criminalité organisée, quels succès les autorités ont-elles enregistrés dans leurs efforts visant à identifier les personnes blanchissant les produits pour le compte de groupes relevant de la criminalité organisée ? De même, si la corruption constitue un problème intérieur essentiel, dans quelle mesure l'action des autorités compétentes visant à détecter le blanchiment des produits de ce crime peut-elle être qualifiée d'efficace ?
- 63. Il ressort clairement, par exemple, du rapport d'évaluation de la Fédération de Russie que ce pays est parvenu à accroître l'effectivité de la mise en œuvre de l'infraction de blanchiment de capitaux (puisque le nombre d'enquêtes est passé de 618 en 2003 à 7 957 en 2006 et que, pendant la même période, le nombre d'affaires de blanchiment de capitaux déférées aux tribunaux est passé de 465 à 6 880). Néanmoins, les examinateurs ont noté que « [d]ans un pays où, sur la base de l'information disponible, la corruption y compris dans la police et dans l'appareil judiciaire constitue un problème important et où la criminalité organisée est un phénomène reconnu, le nombre d'affaires de blanchiment faisant l'objet d'une enquête et le nombre d'affaires déférées aux tribunaux devrait être supérieur ».
- 64. En Arménie, les examinateurs ont constaté que le nombre d'enquêtes ouvertes pour blanchiment de capitaux (à savoir 22 pendant la période faisant l'objet de l'évaluation) était trop faible comparé au nombre total de procédures engagées pour l'infraction principale correspondante ayant généré des produits (15 000), ce qui n'a pas manqué de soulever des questions concernant la mise en œuvre effective des dispositions LCB pertinentes.
- 65. Alors que, pour la plupart des pays, les examinateurs ont estimé que l'efficacité du cadre pénal pourrait être évaluée à l'aune du nombre d'enquêtes, de poursuites et de condamnations obtenues au niveau national dans des affaires ayant généré des produits, cette approche n'est pas toujours appropriée concernant une partie des petits Etats membres de MONEYVAL, lesquels connaissent une criminalité réduite, mais constituent des éléments importants du système financier international.
- 66. Les problèmes spécifiques à ces petits Etats visent donc principalement les enquêtes et les poursuites relatives au blanchiment de capitaux généré par des infractions principales commises à l'étranger. De ce point de vue, les examinateurs estiment que l'expérience requise fait toujours défaut pour mener systématiquement des enquêtes financières parallèles et que certains pays (comme Malte) hésitent encore à s'intéresser à ces affaires dont l'élucidation requiert des ressources importantes. Les autorités du Liechtenstein ont avancé deux raisons

principales pour expliquer le faible nombre d'enquêtes et de condamnations. Premièrement, dans les affaires typiques de blanchiment de capitaux, ce pays n'est ni le lieu où l'infraction principale a été commise, ni celui où l'auteur de l'infraction réside. Deuxièmement, les affaires peuvent être liées au Liechtenstein uniquement par une seule transaction, par le recours à une société fictive enregistrée au Liechtenstein ou bien par un intermédiaire financier ressortissant de ce pays. Dans ce cas de figure, il peut s'avérer difficile de réunir les preuves nécessaires, en particulier celles détenues dans des pays situés hors d'Europe. Pour des raisons tenant à l'efficacité, les examinateurs ont estimé qu'il était raisonnable de transférer ces affaires à des pays tiers détenant les informations pertinentes importantes. Toutefois, ils ont également estimé que le Liechtenstein développe sa propre jurisprudence établissant le blanchiment de capitaux comme une infraction autonome pouvant faire l'objet de poursuites indépendamment des procédures engagées au titre de l'infraction principale.

- 67. Comme cela avait déjà été le cas pendant le deuxième cycle, les examinateurs ont découvert de nombreux cas d'inadéquation entre les infractions sous-jacentes signalées (dans les affaires de blanchiment et notamment dans celles ayant débouché sur une condamnation) et les infractions principales identifiées comme l'objet principal de la procédure judiciaire engagée, surtout dans les pays affectés par une forte criminalité organisée.
- 68. En République tchèque, par exemple, les examinateurs ont été informés de l'utilisation de certaines méthodes relativement perfectionnées de blanchiment, y compris par des groupes relevant de la criminalité organisée : activités financières illégales, recours à des entreprises pour blanchir de l'argent sale, transactions ou opérations portant sur des sommes importantes en espèces, etc. Par contre, les affaires ayant donné lieu à des poursuites ayant débouché sur des condamnations visaient, à l'époque de la visite, des infractions simples portant sur des biens volés de faible valeur. Comme indiqué dans le rapport : « L'esprit des dispositions LAB en général et les raisons pour lesquelles la communauté internationale insiste sur la nécessité d'incriminer le blanchiment tiennent avant tout au besoin de s'attaquer à des opérations compliquées et importantes servant à laver des produits d'un montant supérieur générés par des activités relevant de la criminalité organisée et d'autres infractions pénales graves. ».
- 69. Des inadéquations entre les infractions principales de blanchiment de capitaux et la situation réelle de la criminalité dans ce domaine, ainsi que la réaction apparemment timide des services répressifs et des autorités de poursuite, ont également été relevées dans plusieurs autres rapports. En Bosnie-Herzégovine, les examinateurs sont parvenus à la conclusion que le blanchiment de capitaux ne semblait pas perçu comme visant autre chose que les produits de la fraude fiscale. De sorte que l'on a beaucoup de mal à trouver une affaire ayant donné lieu à une condamnation définitive pour blanchiment de capitaux dans laquelle l'infraction principale n'est pas une infraction fiscale, notamment des affaires impliquant la participation de groupes relevant de la criminalité organisée et visant notamment le trafic de stupéfiants, etc. (des activités ayant été signalées comme répandues dans le pays). En Serbie, tous les cas de jurisprudence communiqués à l'équipe d'examinateurs visaient également la dissimulation du produit en espèces de la fraude fiscale, à l'exclusion de toute condamnation obtenue dans le cadre d'autres infractions principales générant des produits comme le trafic de stupéfiants, la traite des êtres humains ou le trafic illicite de migrants auxquels se livrent des groupes organisés en dépit des informations et des statistiques disponibles concernant l'ampleur de ces infractions principales.
- 70. La même situation a été observée en Lituanie où toutes les affaires de blanchiment de capitaux dans lesquelles des actes d'accusation ont été dressés pendant la période faisant l'objet de l'évaluation portaient sur des fraudes à la TVA, malgré une criminalité organisée relativement importante responsable de toute une série d'infractions générant traditionnellement des produits comme le trafic de stupéfiants et l'extorsion. Il convient cependant de noter que la première condamnation définitive pour blanchiment de capitaux a également été prononcée pendant la même période dans une affaire où les produits du crime découlaient en fait d'activités relevant de la criminalité organisée menées à l'étranger : un signe encourageant.

- 71. L'examen transversal de 2007 avait permis de détecter plusieurs thèmes communs susceptibles d'expliquer les résultats assez décourageants obtenus à l'époque sous l'angle du nombre et de la qualité des condamnations obtenues dans les pays membres de MONEYVAL. L'analyse des rapports du troisième cycle débouche sur un constat très voisin sous l'angle des facteurs expliquant les performances actuelles de la justice pénale dans les affaires de blanchiment de capitaux, ainsi que ses déficiences.
- 72. L'utilisation efficace de l'infraction pénale peut dépendre des approches adoptées en matière de moyens de preuve. L'un des principaux problèmes tient au très haut niveau de preuve requis pour établir que les produits découlent d'une infraction pénale. En d'autres termes, il s'agit de savoir quel est le niveau de certitude exigé pour établir qu'une infraction principale a été commise et que, par conséquent, les biens concernés sont en fait les produits d'un crime. Ce point est particulièrement important pour parvenir à faire de l'infraction de blanchiment de capitaux une infraction autonome lorsque l'auteur de l'infraction ayant généré les produits n'est pas identifié et lorsque l'infraction de blanchiment n'est pas incluse dans les poursuites engagées au titre de l'infraction principale. Globalement, rares sont les exemples fournis d'affaires dans lesquelles le blanchiment de capitaux a été traité comme une infraction autonome, ce qui est assez décevant. Il convient cependant de noter que la Géorgie a obtenu certains succès dans ce domaine, puisque ses tribunaux ont infligé quelques peines lourdes.

Preuve de l'infraction principale

- 73. Toutes les équipes d'évaluation ont déployé d'importants efforts pour déterminer le niveau de preuve exigé dans ce cas de figure. La norme a été fixée par le critère 1.2.1 de la Méthodologie, lequel prévoit que la preuve du lien entre les produits et le crime ne peut jamais consister, à un stade quelconque de la procédure, en une condamnation d'une personne au titre d'une infraction sous-jacente. Ce critère est généralement appliqué non pas dans le cadre de textes de loi, mais dans celui d'une interprétation judiciaire ou jurisprudentielle. Le niveau de preuve minimum imposé pour cet élément exerce un impact direct sur les performances de l'ensemble du régime LCB.
- 74. L'examen des rapports de troisième cycle révèle que, dans de nombreux pays, la jurisprudence et la pratique judiciaire semblent reconnaître qu'une condamnation au titre de l'infraction principale est superflue : une évolution positive. Seule une poignée d'Etats membres a estimé avoir des difficultés dans ce domaine au moment de l'évaluation : en Azerbaïdjan (et également en Lettonie), l'ouverture d'une enquête pour blanchiment de capitaux exigeait une condamnation préalable. Dans certaines autres juridictions, les examinateurs ont relevé des ambiguïtés et des contradictions entre les praticiens : c'est le cas en Roumanie ou en Slovaquie (où aucune condamnation n'est requise, mais où la pratique judiciaire exige implicitement une inculpation préalable) ou en Andorre (où la pratique judiciaire tend également à se fonder sur une condamnation préalable). Il convient par ailleurs de citer l'exemple positif de l'Arménie où l'approche antérieure et plus exigeante des autorités nationales avait été modifiée peu de temps avant la visite de troisième cycle et où, par conséquent, il n'était plus indispensable d'obtenir la condamnation d'une personne au titre d'une infraction sous-jacente pour prouver l'origine illicite des produits (comme cela a été démontré dans une affaire récente dans laquelle le coupable était accusé à la fois de l'infraction principale et de blanchiment de capitaux).
- 75. L'incapacité de définir l'infraction originelle est considérée comme l'une des causes principales de l'abandon des procédures pour blanchiment de capitaux en Pologne, ce qui semble indiquer que les procureurs appliquent des critères très stricts concernant l'infraction principale en cause. La plupart des affaires semblaient porter sur des actes d'auto-blanchiment et le problème de la preuve de l'infraction principale est le plus souvent abordé par le parquet en même temps que celui de la preuve du blanchiment de capitaux dans le même acte d'accusation. De même, le niveau de preuve de l'infraction sous-jacente perçu comme élevé explique l'absence de poursuite autonome du blanchiment en Slovaquie. En Ukraine aussi, en vertu de la pratique judiciaire, toutes les condamnations doivent être obtenues en même temps que la condamnation pour l'infraction principale ou être directement liées à une condamnation au titre de ladite infraction.
- 76. En Slovénie, aucune condamnation définitive pour blanchiment de capitaux n'avait encore été prononcée à l'époque de la visite sur place. Dans ce pays, la preuve de l'infraction principale semble constituer le principal obstacle aux poursuites. Comme indiqué dans le rapport : « Même si cette situation n'est pas due à un cadre

législatif déficient, mais plutôt à l'attitude hésitante des tribunaux concernant la preuve de l'infraction sous-jacente, elle porte atteinte à l'efficacité du système ». La Slovénie a été invitée à créer une jurisprudence en déférant aux tribunaux autant de dossiers de blanchiment que possible, de manière à tester les critères en vigueur relatifs au niveau de la preuve. Concernant Chypre, les évaluateurs ont suggéré « de préciser clairement dans la législation qu'il est possible de prononcer une condamnation pour blanchiment de capitaux même en l'absence de la constatation judiciaire d'une culpabilité pour une infraction sous-jacente. De plus, il pourrait s'avérer utile d'établir clairement – dans la législation ou les instructions – que l'infraction sous-jacente peut également être prouvée sur la base de déductions découlant de faits objectifs et des circonstances de l'espèce. Pour que l'incrimination devienne pleinement effective, il pourrait aussi s'avérer utile de convaincre le parquet et les autres autorités répressives qu'un tribunal peut se déclarer convaincu que les produits blanchis proviennent d'un type général d'infractions principales (comme le trafic de stupéfiants) et pas nécessairement d'une infraction de trafic de stupéfiants précise commise à une date spécifique. ». [traduction non officielle]

Elément intentionnel

- 77. Parmi les questions mentionnées avec la même fréquence dans ce contexte, au cours du cycle précédent d'évaluation, il convient de citer les preuves de l'élément intentionnel de l'infraction de blanchiment de capitaux. Cette question est régie par la R.2 en vertu de laquelle l'un des principaux critères tient à ce que l'élément intentionnel de l'infraction peut être déduit de circonstances factuelles objectives. Ce concept semble être couramment compris dans la plus grande partie des Etats membres de MONEYVAL, dans la mesure où son lien avec les principes traditionnels de la procédure pénale comme « l'évaluation libre des preuves » est généralement admis par les praticiens (et explicitement mentionné en Estonie, au Monténégro et ailleurs).
- 78. L'absence d'une telle possibilité a cependant été relevée dans plusieurs pays comme l'Azerbaïdjan et, semble-t-il, aussi en Bulgarie et à Monaco. Le rapport consacré à Malte appelle instamment les tribunaux à appliquer davantage ce principe. Concernant la Pologne, les examinateurs ont reconnu que le principe d'évaluation libre des preuves en vue de démontrer l'intention est appliqué, mais ont relevé que la loi ne permet pas expressément de déduire l'élément intentionnel de circonstances factuelles objectives.
- 79. Un élément intentionnel basé sur le concept de négligence (au sens où l'intéressé aurait dû savoir) a été adopté par plusieurs juridictions, de manière à favoriser les poursuites sous cet angle. Cette solution a notamment été appliquée en Croatie, à Chypre, en Hongrie et dans d'autres pays (tandis que le blanchiment de capitaux par négligence a été dépénalisé en Andorre à la suite de l'adoption du nouveau Code pénal). Cette évolution va au-delà des normes internationales pertinentes et a été saluée par les examinateurs. Néanmoins, ces derniers ont relevé qu'en Croatie, par exemple, ladite évolution ne s'est pas encore achevée comme l'atteste l'absence de poursuites ou d'enquêtes portant sur un blanchiment de capitaux par négligence.

Compromis quant aux chefs d'accusation

- 80. En tout cas, les difficultés liées à la preuve de l'infraction principale et notamment de l'élément intentionnel de l'infraction de blanchiment pourraient avoir provoqué l'introduction du principe et de la pratique de la transaction pénale dans la procédure pénale de plusieurs Etats membres de MONEYVAL, y compris dans le cadre d'affaires de blanchiment de capitaux.
- 81. En Moldova, les examinateurs ont relevé que le recours à la transaction pénale avait provoqué, du moins dans une affaire, l'abandon de la procédure en échange de la reconnaissance des infractions de contrebande et de blanchiment et du versement d'une somme équivalant au manque à gagner fiscal sans autre peine, alors même qu'une entité fictive avait été utilisée pour conférer une apparence de légalité aux revenus générés par la contrebande. Le rapport recommandait, par conséquent, de placer certaines limites au pouvoir conféré par cet instrument juridique, afin d'éviter les abus dans les affaires de blanchiment. De même, en Bosnie-Herzégovine, les auteurs du rapport ont relevé que les procureurs semblent fréquemment recourir à la transaction pénale : sur l'ensemble des affaires visant le blanchiment de capitaux dans lesquelles un verdict a été rendu, la décision du tribunal reposait dans 10 cas sur 16 sur une transaction pénale, ce qui fait que les questions relatives aux preuves (comme les déductions pouvant être déterminées en se basant sur des circonstances factuelles objectives) devenaient sans objet. En fait, certains représentants du parquet ont critiqué ce qu'ils estiment être un recours excessif à la transaction pénale.

- 82. D'autres facteurs principalement techniques ou logistiques ont souvent été mentionnés comme contribuant à la médiocrité des résultats obtenus par les autorités nationales. En Roumanie, le faible nombre de condamnations pénales définitives dans des affaires de blanchiment de capitaux semble résulter de la lenteur excessive de la procédure judiciaire (le laps de temps séparant l'inculpation de la condamnation finale) et, par conséquent, les examinateurs ont instamment appelé les autorités à revoir cette procédure.
- 83. En Croatie, les examinateurs dans le cadre de l'analyse des raisons expliquant le faible nombre de condamnations – sont convenus avec les autorités nationales que l'une des explications tient à l'énorme retard des affaires de blanchiment de capitaux pendantes devant les tribunaux. Globalement, cette lenteur semble due à la surcharge générale des tribunaux, au manque d'expérience et à une formation trop générale des juges laissant peu de place à la spécialisation dans la délinquance économique, ainsi qu'au faible nombre d'experts judiciaires financiers compétents disponibles. Les examinateurs ont exprimé leurs craintes de voir le retard pris dans l'examen des affaires criminelles influer sur l'effectivité de l'incrimination du blanchiment de capitaux, notamment parce que le délai requis pour obtenir une décision définitive compromet également les chances de procéder à une confiscation. Des problèmes similaires ont été également détectés ailleurs.

Approche des autorités répressives encore focalisée sur l'infraction principale et non sur les produits

- 84. L'examen transversal de 2007 révèle une caractéristique à la fois primordiale et extrêmement troublante concernant « l'identification de l'incapacité de bon nombre d'Etats membres à développer auprès des enquêteurs et des procureurs une culture globale prônant la concentration active sur les produits du crime ». En d'autres termes, des pays se concentrent toujours sur l'infraction principale et non sur ce qu'il est advenu des produits. Ce problème n'avait pas disparu au moment du troisième cycle d'évaluation. Il a été résumé en ces termes dans le rapport consacré à la Bosnie-Herzégovine : « les poursuites dont font l'objet les infractions principales (autres que les infractions fiscales) se concentrent uniquement sur les prédicats, sans essayer de suivre l'argent et de découvrir des activités de blanchiment. Par conséquent, les produits d'actes relevant de la criminalité organisée et d'autres infractions générant des produits demeurent intouchés. » [traduction non officielle].
- 85. Cet état d'esprit devra encore être changé pour que les pays concernés enregistrent de réels succès dans la détection d'affaires importantes de blanchiment de capitaux.

Recommandation spéciale II - Incrimination du financement du terrorisme

Recommandation spéciale II - Incrimination du financement du terrorisme et du blanchiment de capitaux commis dans le cadre des activités terroristes

Chaque pays devrait ériger en infraction pénale le financement du terrorisme, des actes terroristes et des organisations terroristes. Les pays devraient s'assurer que de telles infractions sont désignées comme des infractions sous-jacentes au blanchiment de capitaux.

- 86. L'incrimination du financement du terrorisme constituait une question relativement nouvelle à l'époque du troisième cycle d'évaluation pour la plupart des Etats membres de MONEYVAL, à l'exception des rares pays ayant rejoint ce comité dès 2002 et ayant été évalués pour la première fois en 2003-2004 conformément à la Méthodologie du GAFI de 2002.
- 87. Le financement du terrorisme est une infraction pénale dont la signification n'a peut-être été pleinement perçue qu'après les attaques terroristes ayant frappé les Etats-Unis le 11 septembre 2001, en même temps que toutes les autres questions visant la prévention et la répression du terrorisme international (y compris l'obligation de détecter et de geler les fonds des terroristes et des organisations terroristes, telle qu'elle est énoncée dans les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies). Les événements du 11 septembre 2001 ont également favorisé la ratification et la mise en œuvre de la Convention internationale pour la suppression du financement du terrorisme de 1999 (ci-après « Convention FT »), dont les dispositions pénales sont au centre des exigences énoncées par la RS.II.
- 88. Parmi les pays évalués dans le cadre du troisième cycle, seul Israël a été classé conforme (C) à toutes les exigences prévues par la RS.II.

89. Le niveau de conformité global pour la RS.II n'est pas aussi bon que pour la R.1. Sur les 29 Etats évalués par MONEYVAL, 3 ont été considérés comme non conformes (NC) (la Géorgie, la Pologne et la Slovaquie, soit 10% des pays évalués) et 20 (soit 69%) comme partiellement conformes (PC), seuls 5 autres Etats ayant obtenu la notation « Largement conforme » (LC).

	NC	PC	LC	С	NC	PC	LC	С
R.1	1	13	15	0	3,4 %	44,8 %	51,7 %	0,0 %
RS.II	3	20	5	1	10,3 %	68,9 %	17,2 %	3,4 %

Remarques générales

90. Le financement des actes terroristes d'une part et des terroristes agissant seuls ou en groupe d'autre part devrait être couvert à parts égales par l'infraction. La RS.II exige des pays qu'ils érigent en infraction pénale le financement du terrorisme, premièrement sous l'angle des infractions créées par l'article 2 de la Convention FT. La structure dudit article est complexe (voir plus bas). L'une des difficultés particulières à la RS.II tient à ce que la mise en œuvre de la Convention FT n'est pas suffisante pour couvrir tous les aspects de cette recommandation spéciale dont les dispositions vont plus loin. Cela ressort du rapport consacré à Chypre où le légis-lateur est parvenu à une harmonisation totale avec la Convention au prix de l'incrimination du financement du terrorisme (grâce à une clause unique figurant dans la Loi de ratification et prévoyant que toutes les infractions énoncées à l'article 2 sont directement applicables et par conséquent punissables dans ce pays). Cependant, cette solution ne couvre pas les obligations énoncées dans la RS.II allant au-delà du texte de la Convention, à savoir le fait de collecter des fonds en sachant que ceux-ci sont destinés à une fin quelconque par une organisation terroriste ou un terroriste.

Infraction autonome

- 91. Il convient d'emblée de préciser que le financement du terrorisme devrait être une infraction pénale autonome. La note de bas de page 48 de la Méthodologie et la note interprétative du GAFI consacrée à la RS.II expliquent clairement que l'incrimination du financement du terrorisme sur la seule base de l'aide et de l'association, de la tentative ou de l'entente serait insuffisante pour obéir à la norme.
- 92. Les résultats du troisième cycle d'évaluation ont révélé qu'à l'époque des visites sur place le financement du terrorisme était rarement incriminé en tant qu'infraction autonome (que cette particularité ait été explicitement prise en considération comme l'un des facteurs justifiant la notation ou pas). Cela était le cas dans plus du tiers (11) des Etats membres, y compris 3 pays NC et d'autres comme la République tchèque ou la Lituanie. Parmi les pays ayant obtenu les meilleures notations, cependant, certains comme Israël et Malte reconnaissent plus d'une infraction *sui generis* de financement du terrorisme.

Collecte et apport

- 93. Concernant les deux activités fondamentales que sont « la collecte » et « l'apport », les examinateurs devaient vérifier que ces deux éléments sont couverts en tant qu'activité distincte. La collecte, dans un certain nombre de cas, s'est révélée plus problématique à établir que « l'apport », lequel est clairement lié à l'aide et à la complicité dans des faits de terrorisme en général. C'est la raison pour laquelle l'apport aurait dû être couvert par des infractions connexes avant même l'introduction d'une quelconque infraction autonome de financement du terrorisme. En revanche, la collecte de fonds va, selon certains, au-delà de l'aide et de la complicité. C'est l'une des raisons pour lesquelles la couverture pénale du financement du terrorisme devrait exiger une infraction autonome allant au-delà des activités d'aide et de complicité.
- 94. Selon les rapports, l'incrimination de la collecte ou de la collecte de fonds fait défaut ce qui a une incidence directe sur la notation en Estonie et en « ex-République yougoslave de Macédoine », ainsi qu'en Lituanie, en Pologne et en Slovaquie. En dehors de ces pays où la collecte et l'apport de fonds sont tout simplement manquants, d'autres pays comme Saint-Marin et la République tchèque ou l'Ukraine se sont dotés d'un système laissant planer de sérieux doutes sur la question.

Fonds

95. L'objet de l'infraction de financement du terrorisme – à savoir dans quelle mesure la notion de « fonds », telle qu'elle est définie dans la Convention, était retenue – a également été examiné. Cet instrument contient une définition large du terme « fonds » et exige la compatibilité avec cette définition au titre de critère essentiel, notamment en raison de son influence potentielle sur les infractions de financement du terrorisme (à la différence du blanchiment de capitaux) portant sur des avoirs légitimes. Par conséquent, les examinateurs devaient s'interroger sur la question de savoir si et comment cette notion est définie ou interprétée dans les Etats membres. Il s'avère que rares sont les pays où cette question ne pose aucun problème. Une définition clairement conforme dans le Code pénal (ou dans une autre loi ou, au moins, dans la jurisprudence) n'existe que dans moins d'un tiers des pays, dont Chypre, l'Estonie et Israël. Dans le bas du classement, on trouve plus de 10 pays dont le système juridique a pour caractéristique majeure de ne contenir aucune définition (ou bien une définition insuffisante et/ou peu claire) des « fonds » ou qui se sont vus adresser des recommandations et des suggestions d'action dans ce domaine dans les rapports d'évaluation. Il existe également d'autres pays dont le système juridique présente des déficiences apparentes ou de graves ambiguïtés sur ce point.

Actes terroristes

- 96. Les pays sont d'abord tenus, en termes généraux, d'ériger le FT en infraction pénale, de manière à couvrir l'apport ou la collecte intentionnels de fonds, directement ou indirectement, en vue de leur utilisation dans le cadre de la commission d'un ou plusieurs actes terroristes. Cette caractéristique de l'infraction existe clairement dans la majorité des pays. En fait, cette exigence est remplie par beaucoup plus de pays que celle visant le financement des organisations terroristes ou des terroristes.
- 97. La couverture de « l'acte terroriste » a requis un examen minutieux de la situation dans chaque pays : il s'agissait en effet de savoir si la définition nationale était totalement conforme à celle contenue dans l'article 2, paragraphe 1, alinéas a et b, de la Convention FT. La conformité aux exigences de l'alinéa a - lequel vise le financement d'actes terroristes spécifiques énumérés dans diverses conventions reprises dans l'annexe à la Convention FT - dépendait principalement de la mise en œuvre par les pays faisant l'objet de l'évaluation des traités annexés à cet instrument et/ou de l'incrimination formelle des actes décrits dans ces traités. De ce point de vue, des déficiences évidentes ont été relevées dans un certain nombre de pays. Au moins deux des infractions définies dans les traités annexés faisaient défaut en Azerbaïdjan, en Ukraine et dans d'autres pays, alors que l'une de ces infractions faisait partiellement ou totalement défaut en Fédération de Russie, en Moldova et dans d'autres pays. Certaines lacunes ont été relevées dans d'autres pays, tels que le Liechtenstein qui appliquait un élément intentionnel supplémentaire de manière à restreindre la notion d'actes terroristes aux infractions « commises dans l'intention d'intimider gravement la population, de contraindre les autorités publiques ou une organisation internationale à agir, à approuver un acte ou à s'abstenir d'agir ou bien à perturber gravement ou à détruire les structures politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales fondamentales d'un Etat ou d'une organisation internationale » ; ceci, alors que, en vertu de la Convention, le financement des actes constituant des infractions définies dans les neuf conventions des Nations Unies est interdit quelles que soient les circonstances. Un élément intentionnel de l'infraction de financement du terrorisme a également été relevé en Arménie.
- 98. L'exigence formulée à l'alinéa b du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention FT consiste à ériger en infraction pénale « tout autre acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa nature ou son contexte, ces actes visent à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque ».
- 99. Au Monténégro, seuls les actes visant à porter atteinte (à l'ordre constitutionnel du Monténégro ou bien à un Etat étranger ou à une organisation internationale) étaient érigés en infraction pénale, alors que la Convention exige l'incrimination de tous les actes de violence dont le but est d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale (à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque). Le droit pénal du Liechtenstein, lui aussi, couvrait de manière insuffisante l'infraction générale prévue à l'alinéa b.

Apport ou collecte de fonds destinés à être utilisés par une organisation terroriste ou par un terroriste

- 100. L'apport ou la collecte de fonds dans l'intention délibérée de permettre leur utilisation par une organisation terroriste ou par un terroriste, quel que soit l'usage concret que celui-ci lui réservera (y compris à des fins légitimes), pose une question difficile concernant la plupart des pays. Comme nous l'avons déjà indiqué, cette question dépasse les normes énoncées à l'article 2 de la Convention FT.
- 101. Le simple financement d'une organisation terroriste (à savoir l'apport de fonds quelle que soit l'utilisation qui en sera faite) n'était pas couvert dans plus de la moitié des pays (17 sur 29, soit 58,6%), mais, si l'on tient compte également des trois ou quatre autres pays où cette question n'est pas couverte ou bien n'est couverte que de manière très limitée, il semble que la plupart des Etats membres de MONEYVAL connaissent des problèmes dans ce domaine. Même lorsque le législateur a prêté une certaine attention à cette question, les dispositions pertinentes portent essentiellement sur le financement de l'établissement et des activités des groupes ou organisations terroristes. De plus, la situation est encore plus préoccupante concernant le financement des terroristes agissant individuellement (quels que soient les actes terroristes qu'ils commettent ou préparent). La couverture de cet aspect de la question n'est assurée que dans 1/10° des Etats membres de MONEYVAL (à savoir Israël, la Lettonie et Malte). Les autres pays ne répondent pas à cette exigence. La question de savoir dans quelle mesure les pays concernés ont adopté des mesures correctives concernant cet aspect de l'infraction de financement du terrorisme devra être soigneusement examinée dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation.

Absence d'exigence de l'utilisation des fonds pour commettre ou tenter de commettre un acte terroriste

102. Le principal critère prévoit que les infractions de financement du terrorisme ne devraient pas exiger que les fonds soient réellement utilisés pour commettre ou tenter de commettre un acte terroriste ou bien lié à un acte terroriste spécifique. Cette exigence vaut pour les trois activités séparées décrites plus haut aux paragraphes 100 et 101.

Apport ou collecte par tous les moyens, directement ou indirectement

103. Les pays étant parvenus à se conformer (explicitement ou implicitement) aux exigences énoncées au paragraphe 102 devaient également étendre l'incrimination du financement du terrorisme – même en présence d'une collecte et d'un apport de fonds indirects – aux circonstances dans lesquelles l'intention vise à permettre l'utilisation de tout ou partie des dits fonds dans le cadre d'un acte terroriste ou bien par une organisation terroriste ou un terroriste. Des lacunes ont été relevées dans ce domaine plus spécifiquement en République tchèque et, dans une certaine mesure, dans d'autres pays dont Malte où nul ne sait avec précision si l'apport ou la collecte de fonds de manière indirecte constitue une infraction pénale, sans mentionner plusieurs autres pays à propos desquels les examinateurs ont aussi fait part de leurs incertitudes en la matière (Albanie, Estonie, Hongrie, etc.).

Extraterritorialité

104. La conformité à la RS.II exige également l'application des infractions de financement du terrorisme que la personne soupçonnée d'avoir commis l'infraction concernée se trouve ou pas dans le même pays que celle où est installé le terroriste/l'organisation terroriste ou bien où l'acte terroriste a été commis ou est censé être commis. Cette caractéristique extraterritoriale de la RS.II a été généralement respectée, du moins en principe, dans la plupart des Etats membres. La seule exception notable concerne Chypre où le législateur a, par mégarde, oublié de tenir compte de cette exigence. Cette lacune aurait été réparée par la suite.

Obligation de considérer le financement du terrorisme comme une infraction sous-jacente du blanchiment de capitaux

105. Cette exigence était respectée dans la plupart des juridictions, principalement en raison de l'approche générique englobant toutes les infractions adoptées par la plupart des Etats membres de MONEYVAL en matière d'incrimination du financement du terrorisme. Néanmoins, la conformité à ces critères a souffert des limitations apportées à l'incrimination du financement du terrorisme lui-même, comme les examinateurs ont pu le

noter à propos des trois pays NC et du Monténégro. L'Ukraine ne disposait pas d'une infraction autonome du financement du terrorisme et, par conséquent, n'a pas pu être incluse dans la catégorie des pays prévoyant la possibilité d'assimiler le blanchiment de capitaux à une infraction sous-jacente.

Responsabilité pénale des personnes morales

106. La responsabilité pénale des personnes morales devrait également s'étendre à l'infraction de financement du terrorisme. Lorsque cela s'avère impossible, la responsabilité civile ou administrative des intéressés devrait pouvoir être engagée. Les problèmes dans ce domaine – tels qu'ils sont discutés dans les commentaires relatifs à la Recommandation 2 – reviennent aussi de manière récurrente dans la partie des rapports consacrée à la RS.II et ont contribué à abaisser également la notation correspondante dans les pays dépourvus de la possibilité de poursuivre au pénal des personnes morales pour financement du terrorisme.

Effectivité

107. La question de savoir dans quelle mesure l'effectivité de la mise en œuvre des dispositions visant à lutter contre le financement du terrorisme peut être évaluée dans les pays signalant que le risque d'actes de terrorisme de financement du terrorisme sur leur sol est inexistant ou extrêmement faible demeure ouverte. Dans un tel cas, l'absence d'enquêtes, de poursuites ou de condamnations n'indique pas forcément que les Etats concernés peuvent être considérés comme responsables de cette faible effectivité en l'absence de signes clairs d'une criminalité sous-jacente. En fait, les examinateurs ne disposaient de pratiquement aucune statistique ou information dans ce domaine, sauf en ce qui concerne Israël et la Fédération de Russie où il existe une jurisprudence relative à la criminalité liée au financement du terrorisme. 24 condamnations ont été prononcées en Fédération de Russie pendant la période qui faisait l'objet de l'évaluation. Plusieurs condamnations ont été signalées en Israël, au titre de diverses dispositions pénales, à la suite de poursuites au titre du financement du terrorisme au sens conventionnel du terme. Des condamnations ont également été notées en Albanie (huit personnes condamnées) et en Azerbaïdjan (quatre personnes condamnées).

Recommandations clés (système juridique)

Recommandation 3 - Confiscation

Recommandation 3

Les pays devraient adopter des mesures similaires à celles indiquées dans les Conventions de Vienne et de Palerme, y compris des mesures législatives, afin que leurs autorités compétentes soient en mesure de confisquer les biens blanchis, les produits découlant du blanchiment de capitaux ou des infractions sous-jacentes, ainsi que les instruments utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre ces infractions, ou des biens d'une valeur équivalente, sans préjudice du droit des tiers de bonne foi.

De telles mesures devraient permettre (a) d'identifier, retrouver et estimer les biens faisant l'objet d'une mesure de confiscation; (b) de mettre en œuvre des mesures provisoires, telles le gel et la saisie, afin de faire obstacle à toute transaction, transfert ou cession de ces biens; (c) de prendre des mesures pour empêcher ou annuler des actes visant à priver l'Etat de sa faculté à recouvrer des biens faisant l'objet d'une mesure de confiscation; et (d) de prendre toutes les mesures d'enquête appropriées.

Les pays peuvent envisager d'adopter des mesures permettant la confiscation de tels produits ou instruments sans condamnation pénale préalable, ou des mesures faisant obligation à l'auteur présumé de l'infraction d'établir la preuve de l'origine licite des biens présumés passibles de confiscation, dans la mesure où une telle obligation est conforme aux principes de leur droit interne.

Généralités

- 108. Compte tenu du fait que l'un des objectifs d'un système LCB performant est de priver les criminels de leurs gains (et ainsi de dissuader les personnes pouvant être tentées de commettre des crimes générant des profits), la confiscation et la Recommandation 3 devraient être au centre des mesures législatives.
- 109. Les Etats membres de MONEYVAL sont grossièrement répartis entre ceux ayant obtenu une bonne et une mauvaise notation respectivement. Deux pays, à savoir Chypre et la Fédération de Russie, ont obtenu une notation C, le reste des pays étant classés LC ou PC. Il convient de noter avec satisfaction qu'aucune notation NC n'a été attribuée. Ce résultat n'est guère surprenant, dans la mesure où les règles de confiscation et de saisie constituent depuis plusieurs années une part essentielle de toute législation pénale moderne et où MONEY-

VAL accorde une importance particulière à cette question depuis 10 ans. Par ailleurs, cependant, force est de relever que les notations s'inscrivent toujours dans la partie inférieure du tableau puisque 15 pays (46,2%) ont été classés partiellement conformes (PC).

R.3	NC	PC	LC	C	N/A	NC	PC	LC	С
	0	15	12	2	0	0,0 %	46,2 %	46,2 %	7,7 %

- 110. Il est difficile de tirer des conclusions concernant des tendances ou des lacunes récurrentes sous l'angle des réactions des législateurs nationaux aux exigences énoncées dans la R.3. Certains critères ne sont généralement pas respectés dans la plupart des pays. Une question plus pertinente dans le contexte de la Recommandation 3 porte sur l'effectivité des mesures. Il convient de noter que cette recommandation ne vise pas simplement la confiscation et les mesures conservatoires dans les affaires de blanchiment de capitaux, mais également toutes les infractions sous-jacentes. Là encore, force est de constater l'absence de statistiques. Il convient de rappeler notamment dans le contexte de la confiscation qu'il n'appartient pas aux examinateurs de déterminer l'effectivité des mesures et que c'est le pays faisant l'objet de l'évaluation qui est tenu d'apporter la preuve de cette effectivité. Malheureusement, la plupart des pays n'ont pas été en mesure de se vanter de leur succès dans ce domaine, lequel pose problème (notamment sous l'angle des relations avec les autres infractions principales générant des produits).
- 111. Concernant les exigences énoncées dans la législation, l'évolution du régime de la confiscation s'est soldée dans certains pays par l'apparition d'un ensemble de règles compliquées, ainsi que de difficultés liées à la terminologie juridique, n'ayant pas facilité la tâche des examinateurs lors des cycles précédents. Concernant le troisième cycle, les examinateurs ont généralement été en mesure de démontrer clairement, dans la plupart sinon dans la totalité des juridictions, qu'il existe des ensembles de règles séparés pour la confiscation en cas de condamnation et pour les mesures conservatoires.
- 112. Comme indiqué plus haut, la R3 vise toutes les infractions principales. La portée globale des régimes de confiscation a été jugée insuffisante dans plusieurs pays où cette mesure n'est pas disponible concernant toutes les catégories désignées d'infractions principales, même si le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme y étaient apparemment couverts sous cet angle. En Azerbaïdjan, seules certaines infractions principales peuvent donner lieu à confiscation (et, même dans ce cas, de manière discrétionnaire). Des problèmes analogues ont été relevés en Arménie et en Ukraine. En Israël, les examinateurs ont découvert un régime moderne, solide et innovant de confiscation disponible en cas de blanchiment de capitaux, de trafic de stupéfiants et d'infractions relevant de la criminalité organisée : une situation qui tranche par rapport aux procédures disponibles pour le reste des infractions principales, lesquelles ne prévoient que de manière limitée, notamment, la confiscation des produits indirects et de biens d'une valeur correspondante.

Confiscation des biens blanchis

- 113. Les principales exigences de la R.3 sont énoncées dans le critère 3.1 selon lequel la loi devrait prévoir la confiscation des biens (i) qui ont été blanchis ou (ii) qui constituent les instruments (iii) utilisés pour commettre ces infractions, ainsi que (iv) les instruments destinés à être utilisés pour commettre ces infractions, l'infraction de financement du terrorisme ou d'autres infractions sous-jacentes. La formulation de ces critères prévoit spécifiquement que la confiscation de biens « qui ont été blanchis » relève d'une question séparée et distincte des produits générés et des instruments. Cette différenciation mériterait de faire l'objet d'une attention particulière pendant le prochain cycle d'évaluation, dans la mesure où de nombreux rapports des cycles précédents ont démontré qu'elle n'est pas toujours respectée et que la confiscation de biens ayant été blanchis n'est pas expressément prévue (alors que cette caractéristique est essentielle lorsque le blanchiment de capitaux est poursuivi en tant qu'infraction autonome).
- 114. Dans ce contexte, il convient de souligner que les biens ayant été blanchis ne peuvent pas être automatiquement considérés comme les produits du blanchiment de capitaux. Le terme « produits » désigne des biens découlant de la commission d'une infraction ou obtenus dans le cadre de celle-ci. Dans ce contexte, « infraction » désigne nécessairement une infraction principale et non la véritable infraction de blanchiment de capitaux. Le bien blanchi découle normalement d'une infraction principale et, par conséquent, constitue

- l'objet de l'activité de blanchiment. La distinction est particulièrement pertinente dans les affaires « classiques » de blanchiment de capitaux pour le compte d'un tiers, lesquelles ne sont pas poursuivies en même temps que l'infraction principale. Les produits d'une infraction principale sont reçus et, une fois « blanchis » ou légalisés, rendus par les blanchisseurs. Le pourcentage que ce dernier perçoit au titre de son intervention constitue la seule somme d'argent pouvant donc être qualifiée de « produit » dérivant du blanchiment de capitaux. Dans un tel cas, un régime de confiscation adéquat devrait être en mesure de cibler les produits du crime sous les deux angles : le bien blanchi dans une affaire autonome et les « produits » réels du blanchiment résultant de la commission, etc.
- 115. Dans certains pays, cette différenciation est déjà clairement inscrite dans la législation. Le bien blanchi peut faire l'objet d'une confiscation à la fois en vertu des dispositions générales et en qualité « d'objet du crime » ou de « corpus delicti » dans plusieurs pays comme Malte, la Hongrie ou Monaco. Un nombre encore supérieur de pays a choisi d'introduire des dispositions spécifiques à chaque infraction, dispositions généralement annexées ou insérées dans la définition du blanchiment de capitaux, visant à imposer la confiscation des biens blanchis comme nous l'avons déjà noté, notamment, concernant la Croatie, l'« ex-République yougoslave de Macédoine », la Bulgarie et Israël. Une troisième solution a été adoptée par certains pays comme la Lituanie dans lesquels la législation apparemment peu claire sur ce point a déjà été révisée par la pratique judiciaire et auxquels, par conséquent, les examinateurs n'ont pas jugé bon d'adresser des recommandations dans le cadre de leurs rapports d'évaluation. Néanmoins, il convient de citer des exemples notables de pays dans lesquels l'absence claire de dispositions autorisant la confiscation de ce type s'est révélée en théorie au moins un obstacle à la confiscation efficace des avoirs blanchis comme indiqué dans les rapports consacrés au Liechtenstein, à la Géorgie, à la Moldova, à l'Estonie et à l'Azerbaïdjan.

Produits et instruments, substituts et confiscation de biens d'une valeur équivalente

- 116. Les rapports de troisième cycle indiquaient que l'exigence d'une possibilité de confiscation des produits du crime ainsi que des instruments utilisés ou censés être utilisés pour la commission d'une infraction pénale est désormais généralement couverte dans la plupart des juridictions. Certaines exceptions, telles qu'elles sont décrites plus bas, ont cependant été relevées.
- 117. La confiscation des produits du crime (laquelle, comme indiqué plus haut, peut porter sur les produits de l'infraction principale et/ou sur les produits générés spécifiquement par l'infraction de blanchiment) est prévue de manière adéquate dans presque tous les pays. Néanmoins, le caractère discrétionnaire de cette mesure pose problème en Andorre (où les règles de confiscation spécifiques aux produits liés au blanchiment de capitaux peuvent être appliquées discrétionnairement alors que les dispositions générales sont impératives) et également en Géorgie, voire selon certains en Croatie. Saint-Marin a été félicité pour avoir supprimé la limitation en vertu de laquelle cette mesure était applicable uniquement aux biens appartenant à l'accusé (restriction qui, selon le rapport de progrès, a été ultérieurement abandonnée).
- 118. En dépit des recommandations formulées lors du cycle d'évaluation précédent, nombreuses étaient les juridictions qui ne prévoyaient pas encore (du moins clairement) la confiscation des produits indirects du crime. Les avoirs ne découlant pas directement des infractions pénales ne semblent pas couverts en Ukraine et en Croatie. La formulation incertaine d'une partie des lois et l'absence de jurisprudence pertinente expliquent que les examinateurs soient parvenus à la même conclusion dans plusieurs autres juridictions comme la Bulgarie où, semble-t-il, les procureurs ne peuvent pas confisquer des biens détenus de manière indirecte (si ce n'est dans le cadre d'une procédure distincte au titre du blanchiment de capitaux) ou en Lituanie et, dans une certaine mesure, en Slovénie (où la question de la couverture des revenus et du rendement des infractions pénales demeure obscure). En dépit d'une certaine pratique judiciaire dans ce domaine, le même constat peut être dressé concernant l'Azerbaïdjan et la Lettonie. Dans la plupart de ces cas, les examinateurs ont instamment appelé les autorités à prendre des mesures législatives et/ou à donner des consignes adéquates et, selon les rapports de progrès, leurs recommandations ont été prises en considération.
- 119. La confiscation d'avoirs de remplacement et/ou d'avoirs d'une valeur équivalente est prévue, à un titre ou un autre, dans la plupart des juridictions (quelquefois en qualité de mesure relativement nouvelle introduite à la lumière des recommandations formulées lors des cycles précédents). Aucune confiscation d'avoirs d'une

- valeur équivalente n'est prévue en République tchèque (où une sanction pécuniaire d'un montant limité peut être appliquée), en Arménie, en Andorre, en Ukraine et à Monaco, tandis que Saint-Marin prévoit le recours à cette mesure uniquement pour les infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. La législation croate contient de multiples restrictions dans ce domaine, à la fois du point de vue général et de celui des règles spécifiques au blanchiment de capitaux. Les rapports de progrès montrent cependant que l'Andorre, la Croatie, Saint-Marin et la République tchèque ont adopté par la suite toutes les modifications requises de leur législation et qu'un projet de loi allant dans le même sens est à l'étude à Monaco.
- 120. Les régimes disponibles en matière de confiscation des instruments ont fait l'objet de critiques dans des pays comme l'Ukraine où, en dehors des dispositions spécifiques au blanchiment de capitaux, aucune règle générale ne vise les autres infractions pénales. Au Liechtenstein, les instruments ne peuvent être confisqués que si leur nature spécifique risque de conduire à la commission d'infractions supplémentaires.
- 121. Dans plusieurs pays, la confiscation des instruments est une mesure discrétionnaire (ou bien une mesure qui n'est impérative qu'en présence de certaines infractions graves) et/ou limitée par diverses conditions. Parmi lesdites conditions figurent le fait que les instruments doivent appartenir à l'auteur de l'infraction (de sorte qu'il n'est pas possible de confisquer des biens appartenant à des tiers) et/ou la nécessité de démontrer que leur confiscation répond à un intérêt national ou public ou bien que leur réutilisation est à craindre. Le caractère discrétionnaire de cette mesure - combiné à d'autres préconditions excessivement vagues - a été relevé en « ex-République yougoslave de Macédoine » et en Croatie. En Estonie, cette mesure de confiscation est discrétionnaire, se limite aux biens appartenant à l'auteur de l'infraction, porte uniquement sur les instruments conçus pour commettre une infraction pénale et, en outre, concerne seulement les infractions dont les préparatifs ont été spécifiquement incriminés (ce qui exclut le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme). L'autre pays où les examinateurs ont constaté que les instruments censés servir à la commission de l'infraction n'étaient pas correctement couverts est la Lettonie où ce type d'avoirs ne peut donc être confisqué qu'en cas de préparatifs ou de tentatives. Il convient de noter à ce stade que la confiscation d'instruments n'étant pas véritablement utilisés, mais simplement censés être utilisés pour commettre une infraction pénale revêt une importance cruciale concernant les biens supposés financer le terrorisme et, par conséquent, cette partie spécifique du régime de confiscation devra faire l'objet d'une attention accrue lors du quatrième cycle d'évaluation.

Confiscation de biens appartenant/détenus par un tiers

- 122. La confiscation auprès de tiers est généralement acceptée, du moins dans une certaine mesure, dans tous les pays. En règle générale, elle est soumise à des normes spécifiques tenant à l'intentionnalité, à savoir si et dans quelle mesure le tiers concerné connaissait ou aurait dû connaître l'origine illicite de l'avoir ou de l'objet. Parfois, les normes diffèrent selon que le tiers concerné détient les produits ou les instruments du crime (c'est le cas en Estonie et en Hongrie). Dans les pays de *common law*, comme Malte et Israël, la norme principale consiste à se demander si le bien est resté sous le contrôle de l'accusé.
- 123. Néanmoins, il existe encore de nombreux exemples d'exclusion de la confiscation auprès de tiers (ou du moins de répugnance à l'appliquer), ainsi que de protection déficiente des tiers de bonne foi. La confiscation auprès de tiers est exclue en Albanie (où aucun changement significatif n'a été signalé non plus dans les deux rapports de progrès), en Ukraine et, semblerait-il, en Slovaquie ainsi que, sous l'angle du régime général, en Géorgie. De plus, la confiscation auprès de tiers, bien qu'autorisée en République tchèque, ne s'applique pas aux personnes morales (dans la mesure où il est impossible d'engager la responsabilité de ces personnes). Ces lacunes ont été par la suite corrigées dans le cadre d'une révision de la législation. En Andorre et en Bulgarie, aucun texte de loi ne régit explicitement cette question et, dans ce deuxième pays, les praticiens sont divisés sur la question (il semblerait que ces différents aient été réglés depuis et des consignes adéquates adressées aux intéressés). A Saint-Marin, la confiscation auprès de tiers de bonne foi est généralement impossible, mais, en ce qui concerne les affaires de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, cette mesure peut être efficacement remplacée par la confiscation de biens d'une valeur équivalente appartenant à l'auteur de l'infraction. La confiscation auprès de tiers paraît très limitée en Pologne et en Roumanie.

124. Les lacunes au niveau de la confiscation auprès de tiers ont eu de toute évidence un impact négatif sur la protection des tiers de bonne foi en Albanie et en Slovaquie, tandis que les examinateurs ont recommandé à la République tchèque d'améliorer sa législation sur ce point. L'Estonie ne prévoyait la protection des droits des tiers de bonne foi que dans le contexte de la confiscation, tandis que la législation demeurait muette sur les ordonnances de saisie. Une protection insuffisante a été également signalée en Moldova, mais, selon le rapport de progrès, tous les amendements nécessaires à l'alignement de la législation sur la Convention de Palerme ont été ultérieurement adoptés.

Annulation des actions susceptibles de gêner la confiscation

125. Parmi les rares domaines non couverts ou insuffisamment couverts par de nombreuses juridictions figure l'obligation pour les autorités d'adopter des mesures visant à prévenir ou annuler les actions – contractuelles ou autres – commises par des personnes qui savaient ou auraient dû savoir que celles-ci porteraient préjudice à la capacité des pouvoirs publics à recouvrer des biens soumis à confiscation. Il s'est avéré que ce critère (3.6) n'était pas observé par huit pays (la Bosnie-Herzégovine, la Slovaquie, la Serbie, Saint-Marin, la Roumanie, le Monténégro, la Lettonie et, semblerait-il, l'Andorre), tandis que la Croatie ne le respectait que dans le contexte de l'incrimination du blanchiment de capitaux (au moyen d'une disposition visant spécifiquement cette infraction). Les examinateurs ont nourri certains doutes concernant la Géorgie où aucun fondement légal explicite de cette pratique n'a pu être identifié. Saint-Marin a par la suite correctement comblé cette lacune en adoptant une législation idoine.

Mesures conservatoires

- 126. La norme exige un régime effectif de mesures conservatoires comme la saisie provisoire de biens ou le gel de comptes bancaires pouvant être prises à un stade précoce de la procédure (avant que le bien ne soit dissimulé ou dilapidé), afin de permettre par la suite une confiscation en bonne et due forme. Les examinateurs ont constaté que la plupart des pays disposent d'un ensemble de règles procédurales visant les mesures conservatoires.
- 127. Néanmoins, dans de nombreux pays, ce régime a été considéré par les examinateurs comme excessivement compliqué. A titre de mesure de remplacement (ou parfois de mesure complémentaire) certaines mesures conservatoires ne pouvaient être prises qu'une fois l'enquête formelle ouverte; on peut citer à ce propos l'exemple de l'« ex-République yougoslave de Macédoine » où les examinateurs ont constaté que la portée exacte des mesures conservatoires et la signification précise de la terminologie connexe soulevaient certaines incertitudes (chevauchements et doubles emplois apparents). L'absence de couverture explicite des mesures conservatoires visant autre chose que les avoirs matériels (objets) et, selon certains, les dépôts bancaires a été relevée en Andorre, mais le rapport de progrès démontre que la législation pertinente a été ultérieurement améliorée.
- 128. La capacité de formuler des demandes « ex parte » sans préavis visant à geler des comptes en cas d'urgence existe en pratique dans presque tous les pays à l'exception de la Croatie et de l'« ex-République yougoslave de Macédoine » où les mesures telles que la saisie pendant la phase de la procédure préalable à l'enquête n'étaient possibles que dans certaines situations. Le gel des comptes bancaires, par contre, requiert l'ouverture d'une enquête formelle : une caractéristique que les examinateurs ont assimilée à une lacune (la situation étant la même en République tchèque et en Albanie). Concernant un autre groupe de pays, l'utilité de mesures intrinsèquement draconiennes est quelque peu limitée par des obstacles de procédure comme le délai très court imparti pour faire une demande. Ce dernier point été relevé, notamment, en Lituanie (concernant les infractions pénales « non graves » : un terme qui englobe certaines formes de blanchiment de capitaux) ou à Malte (où le délai de 30 jours imposé en matière de saisie-arrêt a été considéré comme trop court par les examinateurs). Un autre exemple vise l'Albanie où les recours contre des mesures conservatoires peuvent automatiquement provoquer la suspension de l'ordonnance dès lors qu'ils n'ont pas été examinés dans un délai de 15 jours (à ce propos, aucune amélioration ultérieure n'a été signalée dans le rapport de progrès).

Suspension ou report

- 129. Dans plus de la moitié des juridictions c'est-à-dire dans 16 pays (plus l'Albanie où des dispositions en ce sens ont été adoptées par la suite) –, les mesures conservatoires prévues par les règles de procédure pénale sont efficacement soutenues par des mécanismes administratifs permettant à la CRF (ou à un autre organisme équivalent) de suspendre ou de reporter l'exécution des opérations suspectes. D'autres mécanismes prévoyant que la suspension doit être prononcée par l'autorité compétente avant que la CRF puisse décider d'autres actions ont été critiqués en Hongrie : il a été recommandé aux autorités de Budapest d'accorder à cette cellule un statut légal lui permettant d'imposer directement de telles mesures.
- 130. Le délai pendant lequel ces suspensions peuvent être imposées varie entre 12 heures à Monaco (où il peut toutefois être prolongé) à cinq jours ouvrables au Liechtenstein. La plupart du temps, il dure environ 72 heures ou 3 jours. Les conditions dans lesquelles la suspension peut être décidée se sont avérées problématiques dans deux pays : la Croatie (puisque cette mesure est limitée aux cas où le contenu du rapport doit être vérifié) ; et l'« ex-République yougoslave de Macédoine » (où cette mesure n'est envisageable qu'en présence de soupçons extrêmement lourds et où, en outre, des problèmes pratiques supplémentaires se posent comme l'absence d'harmonisation entre la portée des mesures complémentaires éventuelles prévues respectivement par la Loi sur la prévention et le Code de procédure pénale en la matière). Des problèmes d'effectivité de l'application de ces mesures ont été relevés en République tchèque (dans la mesure où les analyses préliminaires nous étaient parvenues tardivement : une difficulté qui a été résolue depuis) et en Moldova (où le faible nombre des mesures de ce type identifiées par les examinateurs a, par la suite, sensiblement augmenté).

Effectivité

- 131. Les questions liées à l'effectivité ont bien entendu été également prises en considération dans le cadre de l'évaluation du régime des mesures de confiscation et des mesures conservatoires. Hormis quelques exemples positifs, les évaluateurs n'ont pas eu vraiment l'occasion d'analyser correctement le fonctionnement de ce régime en raison de l'absence ou du caractère incomplet des statistiques.
- 132. L'absence de statistiques a constitué l'un des facteurs ayant le plus contribué à une faible notation sous l'angle de la R.3 (alors que les exigences formelles étaient généralement remplies) dans la quasi-totalité des juridictions. Les pays où aucun problème de ce type n'a été identifié sont Chypre (dont les statistiques complètes indiquent clairement le recours régulier et couronné de succès au régime de confiscation), la Moldova, l'Estonie et le Liechtenstein. Dans tous les autres pays, les informations statistiques permettant d'évaluer les performances du régime de confiscation et des mesures provisoires étaient soit inexistantes, soit incomplètes et/ou partiellement inadéquates, de sorte que l'évaluation de son effectivité s'apparentait à une tâche difficile, voire impossible. Cette remarque vaut également pour les pays dans lesquels les examinateurs auraient pu autrement constater la présence d'un système fonctionnant de manière satisfaisante. L'absence d'informations sur le fonctionnement des régimes de confiscation doit donc être considérée comme une lacune générale dans la grande majorité des Etats membres de MONEYVAL. Ce point devra par conséquent être examiné en priorité au cours du quatrième cycle d'évaluation, sous l'angle de l'analyse de la conformité à la R.3 (ainsi qu'à la R.32).
- 133. Parmi les autres facteurs expliquant le manque d'effectivité figurent le niveau de preuve élevé appliqué par les tribunaux judiciaires (notamment en Bosnie-Herzégovine) et la structure du régime de confiscation (par exemple en « ex-République yougoslave de Macédoine »). De plus, comme indiqué au début du présent document, l'une des principales préoccupations des examinateurs tenait à l'absence apparente d'enquêtes financières de routine sur les biens des auteurs d'infractions pénales.
- 134. Le présent examen démontre également, de manière préoccupante, que les praticiens n'exploitent pas toutes les possibilités prévues (explicitement ou implicitement) par le droit écrit. Ceci vaut particulièrement pour le recours aux mesures conservatoires. Sur la base des statistiques ou des déclarations faites par leurs interlocuteurs, les examinateurs ont constaté que, dans de nombreux pays, **les mesures conservatoires sont rarement utilisées** par les autorités compétentes, ce qui compromet automatiquement le succès de la confiscation à un stade ultérieur de la procédure. Pour surmonter cet obstacle, les examinateurs ont fréquemment encouragé

Renversement du fardeau de la preuve, etc.

- 135. L'amélioration des résultats des enquêtes financières et du recouvrement auprès des auteurs d'infractions pénales de l'essentiel des produits du crime peut également dépendre de la mesure dans laquelle les juridictions sont prêtes à adopter des mesures nouvelles et innovantes (lesquelles sont considérées pour le moment comme des « critères supplémentaires » facultatifs et non comme des « critères essentiels » en vertu de la Méthodologie). Ces mesures englobent la confiscation de droit civil en plus des confiscations résultant d'une condamnation pénale ; la confiscation de biens appartenant à des organisations criminelles ; et la possibilité de renverser le fardeau de la preuve en exigeant de l'auteur de l'infraction qu'il démontre l'origine licite de ses biens après avoir été condamné. On ne peut donc que se féliciter du fait que nombre de pays respectent une partie de ces normes supplémentaires.
- 136. Parmi les « critères supplémentaires », le renversement du fardeau de la preuve est celui qui a le plus progressé dans les Etats membres du MONEYVAL. Depuis le cycle précédent, un nombre croissant de juridictions a adopté des règles permettant une telle mesure, notamment dans des cas particuliers tels que la commission d'infractions graves ou relevant de la criminalité organisée. Cette possibilité a été introduite, dans une certaine mesure, par plus d'un tiers des Etats (10/29) et la portée de son application couvrait généralement mais pas nécessairement le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. La prise en considération de ces normes a été fréquemment suggérée par les examinateurs aux pays n'ayant encore adopté aucune initiative de ce type.
- 137. La confiscation des biens des organisations qui s'avèrent revêtir un caractère essentiellement criminel est prévue dans plusieurs pays, dont l'Albanie, l'Estonie, la Géorgie, l'Ukraine, la Slovénie ainsi que le Liechtenstein, même si les examinateurs n'ont que très rarement eu entre les mains des statistiques portant spécifiquement sur l'application réelle des règles pertinentes. La confiscation civile est possible, sous une forme ou sous une autre, dans un nombre beaucoup plus réduit d'Etats membres, en vertu d'une législation innovante récemment adoptée. Même si l'expérience de l'application concrète de ces dispositions n'était pas suffisante à l'époque des évaluations pour permettre de mesurer totalement leur impact, les examinateurs se sont félicités des initiatives innovantes lancées en la matière par l'Albanie, la Bulgarie et la Géorgie. Les Etats membres de MONEYVAL pourraient utilement s'inspirer de cette évolution à l'avenir.

Recommandation 35 et RS.I – Coopération judiciaire internationale (ratification des conventions et autres instruments des Nations Unies)

Recommandation 35

Les pays devraient prendre des mesures immédiates pour devenir parties et mettre en œuvre sans restrictions la Convention de Vienne, la Convention de Palerme, et la Convention internationale des Nations Unies de 1999 pour la Répression du Financement du Terrorisme. Les pays sont également encouragés à ratifier et mettre en œuvre d'autres conventions internationales appropriées telles que la Convention du Conseil de l'Europe de 1990 sur le Blanchiment de Capitaux, la Recherche, la Saisie et la Confiscation des Produits du Crime et la Convention interaméricaine de 2002 contre le Terrorisme.

Recommandation spéciale I – Ratification et mise en œuvre des instruments des Nations Unies

Chaque pays devrait prendre les mesures immédiates pour ratifier et pour mettre en œuvre sans restriction la Convention de 1999 des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme.

Les pays devraient également mettre en œuvre immédiatement les résolutions des Nations Unies relatives à la prévention et la répression du financement des actes terroristes, notamment la Résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

- 138. D'un point de vue juridique, les évaluations mutuelles de MONEYVAL démontrent un niveau de conformité élevé aux recommandations du GAFI relatives à la coopération internationale. En ce qui concerne les Recommandations 35 à 39, ainsi que les RS.I et V, aucun pays n'a obtenu une notation inférieure à PC, exceptés des pays classés NC pour la RS.I (l'Andorre et l'Ukraine). C'est sous l'angle juridique que la proportion des pays considérés comme respectant intégralement les dispositions pertinentes s'est avérée la plus élevée avec plus d'un quart des pays classés conformes sous l'angle de la R.36 (8/29, soit 27,6%) et plus de la moitié pour la R.37⁴ (15/29, soit 51,8%).
- 139. Les principales recommandations exigeant des Etats membres qu'ils deviennent parties aux conventions internationales importantes posant les normes de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sont la R.35 et la RS.I. Pour se conformer à ces instruments, tous les pays doivent signer et ratifier (ou devenir parties à ces instruments à l'issue d'une procédure différente) et mettre en œuvre intégralement les Conventions de Vienne et de Palerme, ainsi que la Convention internationale des Nations Unies de 1999 pour la répression du financement du terrorisme (la Convention FT). De plus, la mise en œuvre intégrale des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies relatives à la prévention et à la répression du financement du terrorisme (y compris l'adoption des lois, règlements et autres mesures éventuellement nécessaires) est également obligatoire en vertu de la RS.I. Toutes ces questions sont réparties entre la R.35 et la RS.I, à la seule exception de la ratification et de la mise en œuvre intégrale de la Convention FT, lesquelles sont clairement imposées à la fois par la Recommandation 35 et par la RS.I. La Méthodologie en vigueur prévoit désormais - à titre d'élément supplémentaire - la ratification ou la mise en œuvre intégrale des autres instruments internationaux pertinents tels que la Convention du Conseil de l'Europe de 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime dont la ratification et la mise en œuvre ont déjà été évaluées dans le cadre des cycles précédents et qui peuvent être désormais considérés comme une base juridique commune en matière d'entraide judiciaire dans tous les Etats membres de MONEYVAL.
- 140. A l'époque du troisième cycle d'évaluation, tous les Etats membres de MONEYVAL avaient déjà signé et ratifié la Convention de Vienne et la plupart d'entre eux avaient aussi ratifié la Convention de Palerme et la Convention FT. Certaines lacunes ont cependant été identifiées. Aucune de ces conventions n'avait été signée et ratifiée par l'Andorre et la République tchèque à l'époque de la visite sur place et seule la Convention FT avait été ratifiée par la Géorgie, la Hongrie, le Liechtenstein et Saint-Marin. Bien entendu, l'absence de ratification de l'un ou plusieurs des instruments concernés est l'un des principaux facteurs expliquant la notation médiocre des pays susmentionnés. Il convient, cependant, de noter que la Convention de Palerme avait été ratifiée par la Géorgie et la Hongrie et la Convention FT par l'Andorre et la République tchèque à l'époque de la parution de leurs rapports de progrès respectifs.

^{4.} Traitement des demandes d'entraide judiciaire même en l'absence de double incrimination.

- 141. La mise en œuvre intégrale de la Convention FT implique également la ratification et la mise en œuvre des neufs autres traités qui lui sont annexés, tels qu'ils sont mentionnés à l'article 2(1)a de la Convention FT. Néanmoins, cette obligation n'est explicitement mentionnée que dans une minorité des rapports (par exemple celui de la Fédération de Russie) et, par conséquent, devrait peut-être faire l'objet d'un examen plus poussé lors du prochain cycle d'évaluation.
- 142. Globalement, les notations sous l'angle de la R.35 sont très équilibrées : presque la moitié des pays ont été classés C ou LC (14/29 soit 48.3%) et aucun n'a été classé NC. Le tableau est moins idyllique concernant la RS.I, sous l'angle de laquelle un tiers seulement des pays (9/29, soit 31%) ont été classés C ou LC, alors que la grande majorité a été classée PC (18/29, soit 62%) et deux pays NC.

	NC	PC	LC	С	NC	PC	LC	С
R.35	-	15	12	2	-	51,7 %	41,3 %	7 %
RS.I	2	18	7	2	7 %	24 %	62 %	7 %

- 143. La principale lacune relevée dans la plupart des cas tient à l'incrimination insuffisante du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Elle est le plus souvent dénoncée en termes généraux, dans la mesure où tous les détails connexes ont déjà été analysés dans les parties précédentes des rapports d'évaluation sous l'angle des R.1 et 2 d'une part et de la RS.II d'autre part. Il existe une relation directe entre les Recommandations 1 et 2 et la RS.II d'une part et les R.35 et RS.I d'autre part. Les Recommandations 1 et 2, ainsi que la RS.II, visent essentiellement à respecter les normes d'incrimination prévues par les conventions dont la mise en œuvre est soumise à évaluation en vertu de la R.35 et de la RS.I. Par conséquent, toute lacune pertinente relevée, par exemple, sous l'angle de la R.1 a forcément un impact sur la R.35 et également un effet consécutif sur la notation relative au respect de ladite R.35.
- 144. Concernant l'incrimination du blanchiment de capitaux, les Conventions de Vienne et de Palerme énoncent quasiment la même définition standard de cette infraction. En cas de non-respect des normes, certains rapports ne précisent pas l'instrument dont les dispositions n'ont pas été appliquées. Par conséquent, les évaluations mentionnent les deux conventions en bloc ou bien omettent de préciser celle qui n'est pas totalement couverte (en utilisant l'expression « les Conventions »). Cela est notamment le cas sous l'angle des lacunes générales affectant la portée de l'infraction de corruption de capitaux et visant, par exemple, les éléments physiques et matériels nécessaires de l'infraction (c'est le cas notamment en « ex-République yougoslave de Macédoine »), le doute concernant la question de savoir si une condamnation ou une inculpation préalable pour l'infraction principale est une condition indispensable (comme c'est le cas par exemple en Estonie), ainsi que des problèmes génériques visant les mesures conservatoires et le régime de confiscation (comme c'est le cas notamment en Serbie). Dans d'autres rapports, les examinateurs ont davantage précisé - dans la mesure du possible – si c'est la Convention de Vienne ou la Convention de Palerme qui est concernée. L'incrimination insuffisante du financement du terrorisme a également produit des conséquences directes sur l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention FT. L'absence de responsabilité pénale des entreprises a été spécifiquement dénoncée dans un certain nombre de pays dont l'Arménie, la Bulgarie et la Géorgie. De même, des lacunes affectant les mesures conservatoires et le régime de confiscation ont été relevées sous l'angle de la mise en œuvre incomplète des deux conventions dans plusieurs pays dont l'Albanie, la Bulgarie, la République tchèque, Malte et Monaco.
- 145. Dans le contexte de la RS.I, un sous-ensemble de facteurs essentiels permet de couvrir la mise en œuvre incomplète des RCSNU pertinentes en matière de gel des biens liés à des terroristes ou à des organisations terroristes, de sorte que les lacunes détectées sous l'angle de la RS.III se sont répercutées sur la notation concernant la RS.I. En fait, ce sous-ensemble de facteurs semble avoir eu un impact plus négatif en règle générale sur la notation sous l'angle de la RS.I, ce qui explique les résultats relativement faibles obtenus par la plupart des pays.

Recommandation 36 - Entraide judiciaire

Recommandation 36

Les pays devraient offrir rapidement, efficacement et d'une manière constructive, l'éventail le plus large possible de mesures d'entraide judiciaire pour les enquêtes, les poursuites et les procédures connexes ayant trait au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme. En particulier, les pays :

- a) Ne devraient pas interdire ou assortir de conditions déraisonnables ou indûment restrictives l'octroi de l'entraide judiciaire.
- b) Devraient faire en sorte d'avoir des procédures claires et efficaces d'exécution des demandes d'entraide judiciaire.
- c) Ne devraient pas refuser d'exécuter une demande d'entraide judiciaire pour l'unique motif que l'infraction est également considérée comme portant sur des questions fiscales.
- d) Ne devraient pas refuser d'exécuter une demande d'entraide judiciaire au motif que leurs lois imposent aux institutions financières la préservation du secret ou de la confidentialité.

Les pays devraient faire en sorte que les pouvoirs dont leurs autorités compétentes doivent disposer, conformément à la Recommandation 28, puissent également être utilisés en réponse à une demande d'entraide judiciaire et, si cela est conforme à leur dispositif interne, en réponse à une demande directe adressée par des autorités judiciaires ou de poursuite pénale étrangères à leurs homologues nationaux.

Afin d'éviter les conflits de compétence, il conviendrait d'étudier la possibilité d'élaborer et de mettre en œuvre des mécanismes permettant de déterminer, dans l'intérêt de la justice, le lieu de saisine le plus approprié pour les poursuites de personnes mises en cause dans des affaires sujettes à des poursuites dans plusieurs pays.

146. Concernant les recommandations visant spécifiquement les aspects particulièrement importants de la coopération internationale, la R.36 relative aux aspects généraux de l'entraide judiciaire a été notée de manière très positive dans la plupart des pays.

R.36	NC	PC	LC	С	NC	PC	LC	С
	-	6	15	8	-	20,7 %	51,7 %	27,6 %

- 147. Les lacunes au niveau de l'incrimination du blanchiment de capitaux et/ou du financement du terrorisme ont également eu un impact sur les notations pour la R.36, comme elles l'avaient eu pour les R.37 et RS.V (voir plus bas la section intitulée « Autres recommandations (en matière législative) »). Dans ces cas-là, une raison typique des notations médiocres tient au fait que l'incrimination déficiente de l'une et/ou l'autre infraction peut limiter l'entraide judiciaire accordée sur la base de la double incrimination. Cette limite potentielle à l'éventail le plus large possible des mesures d'entraide judiciaire est apparue comme un facteur incitant à une notation médiocre dans le rapport d'évaluation de Chypre, de la Slovaquie, de la Roumanie, de la Serbie (en ce qui concerne le financement du terrorisme) et de l'Estonie (également en ce qui concerne le blanchiment de capitaux).
- 148. Le lien direct entre l'incrimination incomplète des deux principales infractions et les limitations potentielles de l'entraide judiciaire accordée sur la base de la double incrimination est clair. Ce lien influe sur les notations. L'une des questions n'ayant pas encore été tranchées consiste à savoir si ces conséquences devraient influer sur les notations pour la R.36 et/ou la R.37. Les rapports d'évaluation contiennent des exemples d'influence sur les deux notations, même si la R.36 semble être fréquemment mentionnée dans ce contexte.
- 149. Cette approche semble certainement appropriée concernant la Recommandation 36, dans la mesure où le principe de double incrimination est au cœur des lacunes potentielles en la matière.
- 150. Il convient peut-être de noter concernant les futures évaluations que, même si l'incrimination déficiente du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme a pu apparaître comme limitant potentiellement l'entraide judiciaire effective ainsi que l'extradition, il s'agit essentiellement d'un risque hypothétique puisque rien ne prouve que des demandes émanant de gouvernements étrangers aient été rejetées sur cette base. Les pays qui seront évalués sous cet angle pendant le quatrième cycle devront peut-être faire l'objet d'un examen plus minutieux concernant la question de savoir si des demandes entrantes ont effectivement été rejetées sur la base de lacunes de ce type dans la législation.

Recommandation spéciale III - Gel des biens des terroristes

Recommandation spéciale III - Gel et confiscation des biens des terroristes

Chaque pays devrait mettre en œuvre des mesures pour geler sans délai les fonds ou autres biens des terroristes et de ceux qui financent le terrorisme et les organisations terroristes, conformément aux résolutions des Nations Unies relatives à la prévention et la répression du financement des actes terroristes.

Chaque pays devrait également adopter et mettre en œuvre des mesures, y compris de nature législative, afin de permettre aux autorités compétentes de saisir et de confisquer les biens qui sont utilisés pour, ou destinés ou alloués à être utilisés pour le financement du terrorisme, des actes terroristes ou des organisations terroristes, ou qui en constituent le produit.

151. La RS.III a donné lieu à de mauvaises notations puisque 24 pays (82,7%) ont obtenu un score médiocre et qu'aucun pays n'a été classé conforme. Plus d'un quart des Etats membres de MONEYVAL ont été classés non conformes. Ce résultat est problématique sous l'angle de la volonté globale des juridictions de geler les biens des terroristes. Les progrès dans ce domaine devront être soigneusement évalués dans le cadre du quatrième cycle.

	Nombre de notations				Proportion des notations			Nombre de notations		Proportion des notations		
NC	PC	LC	C	N/A	NC	PC	LC	C	NC+PC	LC+C	NC+PC	LC+C
8	16	5	0	0	27,6 %	55,1 %	17,2 %	0,0 %	24	5	82,7 %	17,2 %

- 152. Concernant la RS.III, on note des différences importantes au niveau de la conformité entre les pays membres de l'Union européenne (et par conséquent tenus d'observer la législation communautaire) et les autres.
- 153. Dans les Etats membres de MONEYVAL mais pas de l'UE, la situation globale est plutôt embrouillée. Il s'avère qu'une partie de ces pays sont modérément préparés et qu'un nombre important d'entre eux ont été classés non conformes. Dans la plupart des pays ayant obtenu une notation NC ou PC, le législateur semble peu ou pas sensibilisé au besoin d'incorporer les résolutions pertinentes des Nations Unies au droit interne en vigueur.

Questions génériques

- 154. Les problèmes génériques se soldant par une notation de non-conformité comprenaient, dans la plupart des cas, l'absence d'entités juridiques spécialisées capables d'incorporer en droit interne les désignations contenues dans les RCSNU 1267 et 1373 (y compris les désignations émanant de pays tiers) et l'absence d'autorités nationales de désignation sous l'angle de la RCSNU 1373. En dehors de ces lacunes structurelles et institutionnelles, la capacité potentielle des pays en matière de gel des biens des personnes physiques ou morales désignées (reprises sur une liste) reposait fréquemment sur des structures juridiques préexistantes dont la fiabilité n'avait jamais été prouvée (comme les mesures conservatoires coercitives disponibles en vertu du Code de procédure pénale ou le pouvoir de suspendre l'exécution des opérations suspectes en vertu de la législation préventive). Dans certains cas, un examen minutieux des textes de loi pertinents a prouvé ou du moins indiqué la probabilité de l'inapplicabilité des dispositions invoquées dans ce domaine. Par exemple, il est impossible d'appliquer les règles de procédure pénale sans avoir engagé une procédure criminelle formelle ce qui requiert une infraction pénale relevant de la compétence du pays évalué alors que la simple mention d'un nom sur la liste des terroristes ne constitue pas nécessairement une telle infraction au regard du droit interne. De plus, dès lors qu'une procédure pénale est engagée, la décision de geler ou pas les avoirs dépendra de l'issue de ladite procédure.
- 155. Concernant les Etats ayant opté pour cette approche, les rapports ont régulièrement critiqué les pays concernés en soulignant le caractère improbable d'un gel reposant sur une procédure pénale⁵. Dans d'autres cas, la législation préventive ne couvrait pas (correctement) les soupçons de financement du terrorisme ou bien la

^{5.} Le débat entourant la question de savoir si une procédure pénale permettrait de répondre aux exigences de la RS.III n'a réellement pris fin qu'avec la publication des Meilleures pratiques du GAFI en juin 2009 (à l'issue des visites sur place entrant dans le cadre du troisième cycle d'évaluation de MONEYVAL), lesquelles indiquaient que les mesures visant à geler les avoirs des terroristes peuvent compléter une procédure pénale, mais ne peuvent pas dépendre de l'existence d'une telle procédure.

définition du terme « transaction » ne s'appliquait pas aux avoirs en dépôt. Et, lorsque le droit interne prévoyait des moyens juridiques à cette fin, ceux-ci étaient rarement appliqués en pratique au gel des fonds des terroristes. Même dans les pays ayant adopté une législation spécifique en vue d'exécuter les mesures restrictives internationales (y compris celles prévues par les RCSNU 1267 et 1373), plusieurs rapports (dont ceux consacrés respectivement à la Croatie et à l'« ex-République yougoslave de Macédoine) ont signalé que ces lois génériques ne constituaient pas des « procédures efficaces et portées à la connaissance du public » comme l'exige la RS.III. Le fondement juridique de l'autorisation de telles procédures existait dans la législation secondaire, mais n'avait pas été adopté à l'époque. De graves incertitudes concernant la structure juridique applicable ont été relevées en Bosnie Herzégovine, laquelle dispose de deux ensembles parallèles et totalement distincts de lois rédigés et adoptés dans l'intention de constituer une base juridique au gel des biens des terroristes.

Performances globales des Etats membres à la fois de MONEYVAL et de l'UE

156. Les notations de ces Etats ont été nettement meilleures puisqu'un tiers d'entre eux (4/12) a été classé largement conforme et les autres (8/12) partiellement conformes. Ce résultat s'explique de toute évidence par le fait que les mesures prévues dans les Résolutions 1267 et 1373 du Conseil de sécurité (et dans celles qui leur ont succédé) avaient déjà été incorporées au droit communautaire à l'époque du troisième cycle d'évaluation en vertu de Règlements du Conseil de l'UE (881/2002 et 2580/2001) directement applicables dans les Etats membres de l'Union européenne. Par conséquent, les Etats étant membres à la fois de MONEYVAL et de l'UE se fondaient principalement sur les mécanismes de l'Union européenne même si, dans certaines instances, ils avaient omis d'adopter une législation complémentaire concernant les domaines dans lesquels les règlements européens étaient intrinsèquement insuffisants pour instaurer un système préventif complet.

Personnes, groupes ou entités installés dans l'UE (« EU internals »)

- 157. Dans le contexte de la RCSNU 1373, l'absence de mécanisme national permettant d'examiner les demandes de gel émanant de pays tiers ou de mécanisme séparé permettant de geler les fonds des personnes, groupes ou entités ayant leurs racines, activités principales et objectives dans l'Union européenne (« EU internals ») constituait une lacune récurrente. Dans ce domaine, les Etats membres de l'UE se fondaient sur le Règlement CE 2580/2001 et la Position commune 2001/931/CFSP concernant la mise en œuvre de la RCSNU 1373 et des résolutions qui lui ont succédé. Cependant, la mise en œuvre complète de cette RCSNU, suppose également que les Etats membres de l'UE mettent en place des systèmes nationaux, dans la mesure où le Règlement du Conseil (CE) 2580/2001 vise uniquement le gel des fonds ou autres biens appartenant à des « non-EU nationals » (personnes physiques ou morales ayant un lien hors de l'UE). La liste annexée au Règlement du Conseil 2580/2001 répertorie uniquement le nom des personnes physiques et morales liées ou reliées à des pays tiers ainsi que ceux des personnes ciblées sous l'angle de la PESC dans la Position commune 2001/931/ PESC. Les « EU internals » de l'Union européenne ne peuvent être répertoriés dans une liste que dans le cadre de l'annexe à ladite Position commune où ils sont signalés à l'aide d'un astérisque (pour indiquer qu'ils ne sont pas couverts par les mesures de gel, mais doivent uniquement faire l'objet d'une vigilance policière et d'une coopération judiciaire accrues de la part des Etats membres). Pour être parfaitement conformes à la RCSNU 1373 (et par conséquent à la RS.III) les Etats membres de l'UE doivent disposer de procédures ou de mécanismes internes permettant de gérer les fonds ou autres avoirs desdits « EU internals ».
- 158. La plupart des Etats membres à la fois de MONEYVAL et de l'UE n'ont pas adopté la moindre législation nationale supplémentaire dans ce domaine et, par conséquent, se sont avérés incapables d'imposer des mesures de gel à des « EU internals », ce qui constitue une lacune importante. L'absence flagrante d'une telle faculté ou du moins une lourde incertitude quant à l'existence d'un mécanisme juridique interne clair dans ce domaine explique les mauvaises notations de conformité obtenues par l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, Malte et la Pologne. A l'époque de l'évaluation, la République tchèque, la Hongrie et la Slovénie étaient également dépourvues d'une législation ou de mécanismes de ce type. Concernant les pays ayant obtenu une bonne notation, la Slovaquie à l'époque du troisième cycle disposait déjà de la capacité juridique d'agir sur les « EU internals » et au nom d'autres juridictions et, d'un point de vue plus pratique, il en allait de même de

Chypre. La Roumanie était en mesure de désigner des « EU internals », mais sa législation ne couvrait pas le gel au nom d'une juridiction étrangère, tandis que la Bulgarie semblait apparemment ne pas disposer d'une procédure nationale visant les « EU internals ».

« Fonds »

- 159. L'autre lacune typique des Etats membres de l'UE tient à la non-couverture de la notion intégrale de « fonds » : un terme qui, dans le langage des règlements CE pertinents avait (comme indiqué ci-dessous) une portée nettement inférieure à celle qui lui est attribuée par les RCSNU 1267 et/ou 1373 et à celles qui leur ont succédé. Tout d'abord, les Règlements CE 2580/2001 et 881/2002 définissent tous les deux les fonds et les ressources économiques pouvant faire l'objet d'un gel en mentionnant des avoirs financiers et des ressources économiques appartenant ou détenus par une personne désignée. Cependant, aucun de ces deux textes ne couvre les fonds « contrôlés » par lesdites personnes ou par celles agissant en leur nom ou sous leur direction, comme l'exigent les RCSNU 1267 et 1373. En outre, comme expliqué dans une partie des rapports, aucun de ces deux Règlements CE ne mentionne des fonds/avoirs « possédés » conjointement par des personnes ou des organisations désignées ou des fonds/avoirs dérivants ou générés par d'autres fonds/avoirs possédés ou contrôlés par de telles personnes.
- 160. L'examen des rapports révèle que rares sont les Etats membres à la fois de MONEYVAL et de l'UE qui ont adopté des mesures législatives pour combler cette lacune. En fait, seule une poignée de pays dont Malte disposait d'une définition des biens des terroristes suffisamment large pour couvrir la notion intégrale d'avoirs placés sous le contrôle de personnes figurant sur la liste, conformément aux exigences des Résolutions pertinentes des Nations Unies. Ces problèmes définitionnels étaient encore plus apparents dans certains Etats membres de MONEYVAL mais pas de l'UE, particulièrement ceux qui dépendaient lourdement de leur système de justice criminelle pour couvrir les divers éléments contenus dans la RS.III.

Critères III.5, 6 et 13

161. Outre la question de la qualité de membre de l'UE, plusieurs autres facteurs génériques expliquent les notations médiocres obtenues par les Etats membres de MONEYVAL. Un premier ensemble de lacunes affecte le régime préventif, puisque les examinateurs ont généralement conclu que les institutions financières et les EPNFD ne recevaient pas d'instructions concrètes (critère III.6)⁶ et que les Etats concernés étaient dépourvus de systèmes (ou du moins de systèmes efficaces) de communication – au secteur financier – des mesures qu'ils venaient de prendre au titre des mécanismes de gel (critère III.5)⁷ ou d'un système de suivi efficace du respect des obligations de mise en œuvre énoncées dans la RS.III assorti du pouvoir d'imposer des sanctions (critère III.13)⁸. Le niveau de conformité à ces obligations était généralement faible dans la quasi-totalité des Etats, même ceux classés largement conformes, tels que l'Albanie ou Malte (dans laquelle les principaux problèmes identifiés visaient les carences au niveau des instructions et de la communication).

Critères III. 7-III.10

162. Le second ensemble de lacunes génériques concernait la conformité sous l'angle des exigences énumérées dans les critères III.7 à III.10, lesquels obligent les Etats : à se doter de procédures efficaces pour examiner les demandes de retrait de liste au titre de la RS.III (critère III.7)⁹ ; à débloquer les fonds/biens des personnes morales ou physiques affectées par inadvertance par un mécanisme de gel (critère III.8)¹⁰ ; et, plus générale-

^{6.} Le critère III.6 se lit comme suit : « Les pays devraient donner des instructions claires aux institutions financières et aux autres personnes ou entités susceptibles de détenir des fonds ou autres biens visés par leur obligation de prendre des mesures au titre des mécanismes de gel. »

^{7.} Le critère III.5 se lit comme suit « Les pays devraient être dotés de systèmes efficaces de communication au secteur financier des mesures prises au titre des mécanismes de gel évoqués par les critères III.1 – III.3, et ce immédiatement après avoir pris ces mesures. »

^{8.} Le critère III.13 se lit comme suit : « Les pays devraient être dotés de dispositions appropriées pour procéder à un suivi efficace du respect des lois, règles ou réglementations pertinentes régissant les obligations prévues par la Recommandation spéciale III et pour imposer des sanctions civiles, administratives ou pénales en cas de non-respect de ces textes. »

^{9.} Le critère III.7 se lit comme suit : « Les pays devraient être dotés de procédures efficaces et portées à la connaissance du public pour examiner en temps voulu les demandes de retrait de liste des personnes visées et de dégel des fonds ou autres biens de personnes ou entités retirées des listes, conformément aux engagements internationaux. »

^{10.} Le critère III.8 se lit comme suit : « Les pays devraient être dotés de procédures efficaces et portées à la connaissance du public pour débloquer dans les meilleurs délais les fonds ou autres biens de personnes ou entités affectées par inadvertance par un mécanisme de gel, après vérification que la personne ou l'entité n'est pas une personne visée. »

ment, à fournir un recours judiciaire aux personnes désirant contester le gel de leurs fonds/biens (critère III.0)¹¹. Dans une certaine mesure, le critère III.9 mérite également d'être discuté dans le cadre du présent document. Il prévoit la possibilité d'autoriser l'accès, dans les circonstances appropriées, aux fonds/biens gelés – dans la stricte mesure du nécessaire – de manière à couvrir les dépenses de base, le paiement de certains types de commissions, de frais et de rémunérations de services, ainsi que des dépenses extraordinaires. De plus, les pays étaient tenus d'introduire des « procédures efficaces et portées à la connaissance du public » (critère III.7-8) ou « des procédures appropriées » (critère III.9-10), de manière à mettre réellement en œuvre ces recommandations : une obligation que la plupart des juridictions ne respectaient pas ou ne respectaient que partiellement.

- 163. Sous l'angle positif, l'exigence d'offrir un recours judiciaire contre les actes de gel semble avoir été prise en considération et, dans une certaine mesure, respectée par la plupart des Etats membres de MONEYVAL. Cependant, l'adoption de règles procédurales spécifiques dans ce domaine demeure l'exception. La plupart des pays ont préféré s'appuyer sur les droits et procédures génériques d'appel prévus par la législation préexistante. Cette dernière comprend des règles de portée générale visant la procédure administrative (dans les pays s'étant dotés d'un mécanisme de gel administratif) ou issus du Code de procédure pénale (dans les pays où le gel implique l'application des dispositions de ce code). De plus, dans la plupart des cas, les examinateurs ont dû se contenter de vérifier l'existence et l'applicabilité potentielle de ces règles d'appel, dans la mesure où celles-ci n'ont quasiment jamais été appliquées pour contrôler des décisions de gel adoptées dans le cadre des RCSNU pertinentes.
- 164. La gestion des demandes de retrait de liste et de déblocage de fonds gelés, telles qu'elles sont mentionnées dans les critères III.7 et III.8, semble avoir posé problème dans la quasi-totalité des Etats membres de MONEYVAL. Concernant ceux qui sont également membres de l'UE, cette question est largement abordée par le texte mettant en place le mécanisme européen susmentionné de traitement des demandes de retrait de liste et de déblocage de fonds gelés. Pour le reste, les examinateurs ont rarement rencontré des interlocuteurs sensibilisés à ces questions.

Effectivité

165. Dans la plupart des pays, le régime de gel n'avait pas encore été appliqué en pratique, de sorte qu'il était très difficile d'évaluer son effectivité. Bien que le présent rapport contienne plus bas une analyse de l'application de la RS.III dans le secteur financier (Partie III, Questions financières), il convient de noter que, dans la plupart des pays, les personnes compétentes connaissaient l'existence de listes répertoriant les sources de financement du terrorisme et reconnaissaient l'importance de la consultation desdites listes afin d'identifier d'éventuelles correspondances avec les titulaires de comptes bancaires. Cette sensibilisation était moins évidente auprès d'une partie du secteur financier non bancaire et beaucoup plus sporadique auprès du personnel des EPNFD dans bon nombre de pays. Dans certains pays, la meilleure connaissance de la RS.III dans le secteur bancaire semble résulter davantage des instructions envoyées par le siège social (dans les banques contrôlées par de grands groupes) que de procédures mises en place localement. Même si les institutions financières ou les autres entités soumises à l'obligation de déclaration avaient effectivement signalé des biens/fonds liés aux personnes ou organisations désignées, ce signalement n'avait que très rarement abouti à un gel. Dans les pays où, selon les autorités, d'autres éléments du cadre légal en vigueur - comme le Code de procédure pénale étaient censés permettre de couvrir le gel en vertu des RCSNU pertinentes, l'absence d'expérience concrète empêchait toute évaluation non seulement de la mise en œuvre effective, mais également de l'applicabilité du régime de gel. Par ailleurs, la RS.III fait partie de ces recommandations et recommandations spéciales dont la mise en œuvre effective ne peut être appréciée que sur la seule base des statistiques. Il a donc fallu prendre en considération les spécificités de chaque pays concernant notamment le fait de savoir si des biens terroristes n'avaient jamais été identifiés ou, plus généralement si et dans quelle mesure le terrorisme et son financement constituaient une menace réelle pour le pays. Néanmoins, un certain nombre d'Etats membres ont procédé à

^{11.} Le critère III.10 se lit comme suit : « Les pays devraient être dotés de procédures appropriées permettant à une personne ou une entité dont les fonds ou autres biens ont été gelés de contester cette mesure en vue de son réexamen par un tribunal. »

des gels : Israël (où le montant indiqué dans les statistiques ne cesse d'augmenter), la Fédération de Russie (où toutes les ordonnances de gel ont été rendues sur la base d'une liste nationale des terroristes) ou la Croatie (qui a obtenu des résultats en pratique, malgré un cadre légal laissant à désirer).

Recommandation spéciale V - Coopération internationale (Financement du terrorisme)

Recommandation spéciale V – Coopération internationale

Chaque pays devrait apporter aux autres pays, sur le fondement d'un traité, d'un accord ou de tout autre mécanisme relatif à l'entraide judiciaire ou à l'échange de renseignements, l'assistance la plus large possible dans le cadre des enquêtes, investigations ou procédures pénales, civiles ou administratives concernant le financement du terrorisme, des actes terroristes et des organisations terroristes.

Les pays devraient également prendre toutes les mesures possibles en vue d'assurer qu'ils ne fournissent pas de refuge aux personnes poursuivies pour le financement du terrorisme, des actes terroristes, ou des organisations terroristes, et ils devraient mettre en œuvre, dans la mesure du possible, des procédures permettant l'extradition de telles personnes.

RS.V		PC	LC	C	NC	PC	LC	С
	-	12	12	5	-	41,3 %	41,3 %	17,3 %

- 166. Les principales lacunes générales détectées sous l'angle des Recommandations 36 à 39 affectaient aussi presque automatiquement et de manière identique le respect des obligations énoncées dans la RS.V, ainsi que certaines autres questions spécifiques au financement du terrorisme. Ces dernières incluaient notamment des questions génériques telles que l'absence de responsabilité pénale des entreprises ou des déficiences sous l'angle des mesures conservatoires et du régime de confiscation. Les examinateurs n'ont pas manqué de relever des cas dans lesquels les aspects obligatoires de l'entraide judiciaire ont été respectés à condition que la double incrimination soit établie. Parmi les autres facteurs importants lesquels visaient principalement le financement du terrorisme figurait l'incrimination déficiente de ces agissements en tant qu'obstacle potentiel à l'entraide (à la fois sous l'angle des lettres rogatoires et des demandes d'extradition).
- 167. Les notations pour la RS.V semblent ne pas avoir toujours reflété le manque de préparation des autorités en matière de lutte contre le financement du terrorisme signalé dans le cadre des commentaires relatifs à la RS.II. En d'autres termes, les notations n'étaient pas sensiblement inférieures à celles attribuées pour la R.36 et comparables à celles attribuées pour la R.38, puisqu'aucun pays n'a été classé NC et que 58,6% des pays ont été classés C ou LC. Ceci dit, la notation moyenne pour la RS.V semble voisine de la moyenne obtenue pour l'ensemble des recommandations du GAFI relatives à l'entraide judiciaire, ce qui reflète bien le caractère cumulatif de cette recommandation spéciale. Par ailleurs, on aurait pu s'attendre à des notations légèrement inférieures compte tenu du niveau moindre de conformité généralement observé concernant la RS.II.

46

4/

Notations moyennes pour les recommandations fondamentales et les recommandations clés relatives au système juridique

168. Les notations attribuées aux recommandations fondamentales¹² et aux recommandations clés¹³ visant des mesures législatives analysées dans le présent examen transversal – y compris la Recommandation spéciale III dont la notation dépend également des mesures préventives et répressives – ont fait l'objet d'un examen supplémentaire pour identifier la conformité globale moyenne :

Notations moyennes pour les recommandations fondamentales et les recommandations clés

Catégorie	Non applicable	Non conforme	Partiellement conforme	Largement conforme	Conforme
Rec. fondamentales	-	2	17	10	-
Rec. clés	-	2	14	10	3
Conformité globale moyenne	-	2	14	10	3

- 169. Selon le tableau ci-dessus, la conformité aux Recommandations 40+9 fondamentales « visant des mesures législatives » est déficiente puisque 19 (65,5%) pays ont été classés non conformes ou partiellement conformes. La majorité des pays (17) ont cependant obtenu cette dernière notation. Une analyse plus poussée des résultats indique que ce niveau de conformité est largement influencé par les faibles notations enregistrées pour la RS.II ainsi que, dans une moindre mesure, pour la R.1. Cependant, les notations attribuées pour cette dernière expliquent largement le classement des 10 pays généralement conformes.
- 170. Les analyses révèlent un classement analogue quoique plus équilibré pour les recommandations clés en matière législative avec 16 (55,2%) pays ayant obtenu une notation médiocre. De même, la plupart des pays (14) classés partiellement conformes doivent surtout cette notation à leurs résultats sous l'angle de la RS. I et de la RS. III dans cet ordre, puis de la Recommandation 3 et de la Recommandation 35. Par ailleurs, la Recommandation 36 suivie de près par les Recommandations 3 et 35 et par la Recommandation spéciale V a fortement influencé la notation des 10 pays généralement conformes.
- 171. La position moyenne, bien que située dans le milieu du tableau, demeure légèrement plus proche des notations médiocres, dans la mesure où 16 (55,2%) des pays ont été classés non conformes ou partiellement conformes. Il est intéressant de noter que la notation non conforme est surtout influencée par les performances sous l'angle des RS.III et V.

Autres recommandations (système juridique)

Recommandation 33 - Personnes morales - Bénéficiaires effectifs

Recommandation 33

Les pays devraient prendre des mesures pour empêcher l'utilisation illicite de personnes morales par les blanchisseurs de capitaux. Les pays devraient s'assurer que des informations adéquates, pertinentes et à jour sur les bénéficiaires effectifs et sur le contrôle des personnes morales peuvent être obtenues ou consultées en temps voulu par les autorités compétentes. En particulier, les pays dans lesquels les personnes morales peuvent émettre des actions au porteur devraient prendre les mesures appropriées pour faire en sorte que ces personnes ne soient pas utilisées à mauvais escient pour blanchir des capitaux, et devraient être capables de démontrer l'adéquation de ces mesures. Les pays pourraient envisager de prendre des mesures pour faciliter l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs et sur le contrôle des personnes morales, nécessaires aux institutions financières pour se conformer aux obligations découlant de la Recommandation 5.

^{12.} Recommandation fondamentale 1 et Recommandation spéciale II.

^{13.} Recommandations clés 3, 35, 36 et Recommandations spéciales I, III, V.

		Nombre de	e notations		Proportion de notations				
R.33	NC	PC	LC	C	NC	PC	LC	C	
	3	17	6	3	10,3 %	58,6 %	20,7 %	10,3 %	

- 172. Plus de deux tiers des pays (20/29 soit 69%) ont obtenu une notation médiocre. La plupart d'entre eux (17 sur 20) ont en effet été classés partiellement conformes.
- 173. L'analyse de tous les rapports de troisième cycle révèle que le principal problème dans la plupart des pays tient simplement à ce que les informations vérifiées concernant les « bénéficiaires effectifs » au sens prêté à ce terme par le glossaire annexé aux Recommandations du GAFI (à savoir la ou les personnes physiques qui, *in fine*, possèdent ou contrôlent le client) n'étaient ni transparentes, ni facilement et rapidement accessibles. Dans bon nombre de pays, le système d'enregistrement des sociétés ne prévoyait aucune disposition imposant l'enregistrement de données visant spécifiquement les bénéficiaires effectifs (au sens prêté à ce terme par le GAFI), de sorte qu'aucune information de ce type n'avait jamais été recueillie. Cette carence affectait tous les Etats membres de MONEYVAL ayant été classés partiellement conformes ainsi que certains autres.
- 174. Certains pays avaient adopté une législation LCB/FT obligeant fréquemment les entités déclarantes à établir l'identité des bénéficiaires effectifs mais, généralement, ils n'avaient pas modifié leur droit des sociétés de manière à exiger la transparence de cette information ou à introduire une obligation générale de communication de celle-ci au registre des sociétés.
- 175. Incontestablement, les institutions financières et les EPNFD peuvent demander, dans le cadre de l'exercice de leur devoir de diligence à l'égard de la clientèle, aux sociétés ayant un compte chez elles de leur communiquer la répartition de leur capital, puis mettre cette information à la disposition des autorités répressives pour autant que ces derniers jouissent des pouvoirs nécessaires. Cette information devrait normalement pouvoir être vérifiée auprès de sources indépendantes et fiables. Reste à savoir si cette procédure peut être assimilée à un accès en temps voulu.
- 176. L'un des très rares Etats membres de MONEYVAL où la procédure d'enregistrement des sociétés englobe la demande et l'enregistrement d'informations pertinentes relatives aux bénéficiaires effectifs des personnes morales était l'Arménie où la législation sur les sociétés adoptée récemment exige que ces informations soient déclarées au registre d'Etat lors de la création d'une société ou de la modification de son capital social dans un délai de deux jours ouvrables. En Roumanie, des informations sur les actionnaires (mais également sur les bénéficiaires effectifs) étaient apparemment demandées dans le cadre de la procédure d'enregistrement des sociétés, mais la consignation des données relatives aux bénéficiaires effectifs dans le registre du commerce n'était pas obligatoire. On peut encore citer d'autres exemples positifs concernant différentes techniques permettant d'assurer la transparence et la disponibilité de ces informations. A Malte, les fournisseurs de services aux sociétés (avocats et comptables) sont soumis à la législation LCB et, par conséquent, tenus d'obtenir, de vérifier et de conserver des documents relatifs aux bénéficiaires effectifs et des informations visant le contrôle des sociétés qu'ils forment. Les sociétés désirant exercer leurs activités dans le secteur financier sont obligées de fournir ces informations, lesquelles sont transmises aux autorités en temps voulu. Une approche analogue a été adoptée par Chypre, mais ce système a une portée plus réduite dans la mesure où il vise uniquement les avocats (lorsqu'ils forment ou gèrent une société) à l'exclusion des autres fournisseurs de services aux sociétés.
- 177. Sur la base de l'hypothèse que les informations ne sont pas facilement accessibles par le biais du registre des sociétés, les Etats membres de MONEYVAL doivent recourir à des investigations pour essayer de se renseigner. Globalement, dans la plupart des pays, il semble que les autorités répressives compétentes doivent recourir à des démarches difficiles, longues et lourdes pour obtenir les informations nécessaires relatives aux propriétaires effectifs et à la structure de contrôle des personnes morales : elles font principalement usage de leur pouvoir d'enquête pour identifier, sur la base des documents des sociétés, le propriétaire *in fine* des entités concernées. Il est rare que des procédures d'enquête, surtout lorsqu'elles visent des actionnaires dotés de la personnalité juridique et/ou résidant ou ayant leur siège à l'étranger, permettent d'obtenir (ou du moins d'obtenir en temps utile) ce type d'informations (même si, lorsqu'une enquête à l'étranger s'avère nécessaire,

les autorités du pays concerné répondent à la demande d'entraide judiciaire). De toute manière, les informations éventuellement obtenues de cette manière resteraient sujettes à caution sous l'angle de leur pertinence, de leur précision et de leur caractère vérifiable.

- 178. Le critère 33.3 exige des pays dont les personnes morales peuvent émettre des actions au porteur de prendre les mesures appropriées pour faire en sorte que lesdites personnes ne soient pas utilisées à mauvais escient aux fins de blanchissement de capitaux. 13 pays (37,9%) n'étaient pas concernés par cette disposition, dans la mesure où l'émission de ce type d'actions y est interdite. Dans certaines juridictions, cette situation résultait d'une initiative gouvernementale visant à interdire et à éliminer les actions au porteur alors que cette pratique était auparavant utilisée en fixant une date limite pour l'échange de ces actions contre des instruments nominatifs. A l'époque du troisième cycle, cette période de transition avait déjà expiré dans certains pays (comme l'Estonie ou la Hongrie) ou battait encore son plein (Monaco). De même, l'Ukraine a interdit l'émission d'actions au porteur en 2006 et soumis toutes les transactions visant des actions de ce type émises antérieurement à un suivi financier obligatoire.
- 179. Dans certains pays qui autorisaient les actions au porteur, les examinateurs ont noté que cette question revêtait une importance marginale, ces titres étant très rares et ne représentant pas un capital important, soit en raison des restrictions énoncées par le droit interne (en Croatie et en Slovénie notamment), soit en raison de leur caractère suspect ou incertain (en Azerbaïdjan et en Bulgarie notamment). Néanmoins l'existence des actions au porteur a été jugée problématique, même dans les pays concernés, ainsi que dans ceux où l'émission fréquente et la circulation des actions au porteur soulevaient davantage de préoccupations. Dans environ la moitié des Etats membres de MONEYVAL, aucune restriction ne semblait peser sur l'émission par des personnes morales d'actions au porteur et les autorités n'ont pas fait part aux examinateurs de leur intention de supprimer ces instruments. On peut conclure que l'existence et la transparence des actions au porteur ont été jugées plus ou moins problématiques dans la plupart de ces pays, ce qui explique également leur notation médiocre. Certaines juridictions ont avancé qu'il était possible de retrouver la trace des actions au porteur en circulation, dans la mesure où les actionnaires doivent s'identifier pour exercer leur droit, mais cet argument a été rejeté par les évaluateurs - sous l'angle de la transparence - compte tenu du fait qu'il est facile de transférer ce type d'instruments. En tout cas, le registre des sociétés était dans le meilleur des cas en mesure de vérifier uniquement le nombre de sociétés ayant émis des actions au porteur (et encore, dans certains pays comme Israël ou la Lettonie, même cette information n'était pas consignée), mais pas le nombre d'actions de ce type émises et en circulation.
- 180. Pour conclure l'analyse de la conformité à la R.33, cette norme est difficile à respecter (et à noter) en raison de l'absence d'une définition claire de la notion de « transparence adéquate ». La Méthodologie contient des exemples de mécanismes susceptibles d'être utilisés pour essayer d'assurer une transparence adéquate, mécanismes qui pour la plupart sont mentionnés dans le paragraphe précédent comme déjà en usage à plus ou moins grande échelle dans des Etats membres de MONEYVAL. Les pays ayant obtenu les meilleures notations semblent être ceux ayant appliqué une combinaison de tous les mécanismes mentionnés dans la Méthodologie aussi efficacement que possible dans la situation ambiante et qui ont été en mesure d'imposer de lourdes sanctions aux sociétés n'ayant pas communiqué en temps voulu des informations à jour au registre des sociétés, de manière à ce que ces derniers restent en permanence aussi actualisés et précis que possible.
- 181. Ceci dit, la norme mériterait d'être revisitée, peut-être pour exiger plus clairement la communication d'informations complètes et vérifiées sur le bénéficiaire effectif aux registres et la mise à jour périodique de ces derniers. Le recours aux enquêtes tel qu'il est mentionné dans la Méthodologie comme une option (alors qu'en réalité il s'avère nécessaire pour l'instant dans la plupart des cas) ne semble pas constituer réellement une solution pratique à long terme (compte tenu, notamment, des nombreuses sociétés importantes à travers le monde qui détiennent une partie importante du capital de personnes morales situées dans d'autres pays), si tant est que le but de cette norme soit de garantir un accès en temps voulu aux informations concernant le véritable bénéficiaire effectif.

Recommandation 34

Les pays devraient prendre des mesures pour empêcher l'utilisation illicite de constructions juridiques par les blanchisseurs de capitaux. Les pays devraient notamment s'assurer que des informations adéquates, pertinentes et à jour sur les trusts exprès, notamment des informations sur les personnes ayant constitué ces trusts exprès, les administrateurs et les bénéficiaires, peuvent être obtenues ou consultées en temps voulu par les autorités compétentes. Les pays pourraient envisager de prendre des mesures pour faciliter l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs et sur le contrôle des constructions juridiques, nécessaires aux institutions financières pour se conformer aux obligations découlant de la Recommandation 5.

182. La Recommandation 34 a donné lieu à des observations inhabituelles dans la mesure où plus de trois quarts des pays (22/29) ont obtenu la notation « non applicable », sans doute parce que les trusts et autres constructions juridiques y sont interdits et qu'il est également impossible apparemment d'y enregistrer des trusts étrangers. Parmi les autres pays, trois reconnaissent ce type de constructions juridiques et ont obtenu une bonne notation et les quatre autres une notation médiocre. Nombre de problèmes identifiés sous l'angle de la R.33 affectent encore plus la conformité à la R.34 dans les pays reconnaissant les trusts et autres constructions juridiques analogues. En l'absence générale de registre des trusts et constructions juridiques analogues, la seule manière réaliste d'obtenir ce type d'informations est de recourir à des investigations et, dans bon nombre de juridictions, les fournisseurs de services aux sociétés ne sont ni soumis à l'obligation de CDD, ni suffisamment surveillés (voire pas surveillés du tout) sous l'angle des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle.

						Proportion de notations						
R.34	Nombre de notations					Pai	r rapport aux	cas pertine	Par rapport au total			
	NC	PC	LC	C	N/A	NC	PC	LC	C	N/A		
	1	3	2	1	22	14,3 %	42,9 %	28,6 %	14,3 %	75,8 %		

183. En raison de l'applicabilité limitée de la R.34 – et par conséquent de son usage très sporadique dans les Etats membres de MONEYVAL –, le niveau de conformité à cette norme ne saurait constituer une base suffisante pour procéder à une comparaison ou à une synthèse digne de ce nom.

Recommandation 37 - Entraide judiciaire: double incrimination

Recommandation 37

Les pays devraient dans toute la mesure du possible s'accorder l'entraide judiciaire même en l'absence de double incrimination.

Lorsque la double incrimination est exigée pour l'entraide judiciaire ou l'extradition, cette obligation devrait être considérée comme remplie, que les deux pays classent ou non l'infraction dans la même catégorie d'infractions ou qu'ils utilisent ou non la même terminologie pour la désigner, dès lors que les deux pays incriminent l'acte qui est à la base de l'infraction.

184. Le niveau global de conformité à la R.37 renforce apparemment l'impression que l'impact négatif de l'incrimination déficiente du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme a davantage affecté la notation pour la R.36 que pour la R.37, laquelle a donné lieu à certains résultats positifs puisque 96,6% des pays ont été classés C ou LC.

R.37	NC	PC	LC	С	NC	PC	LC	С
	-	1	13	15	-	3,4 %	44,8 %	51,8 %

185. La double incrimination a généralement constitué le principal fondement de la coopération judiciaire internationale. Ceci est particulièrement vrai des extraditions, mais vaut également pour l'entraide judiciaire, même si cette exigence n'est pas toujours reprise par le droit matériel (comme cela a été noté dans les rapports consacrés à l'Arménie et à la Bosnie-Herzégovine).

50

- 186. Répondre à une demande d'entraide judiciaire en l'absence d'une double incrimination ne semble pas être absolument obligatoire en vertu des normes pertinentes du GAFI, puisque les pays sont uniquement supposés se soumettre à cette exigence « dans toute la mesure du possible », notamment en ce qui concerne les mesures moins intrusives et non contraignantes. Cependant, une fois établi le fait que l'entraide peut être accordée (le plus souvent dans le cadre de mesures non coercitives comme nous l'avons indiqué plus haut), le pays est censé adopter une législation ou au moins une pratique permettant de répondre aux demandes d'entraide dans les affaires où la condition de double incrimination n'est pas remplie. C'est pourquoi plusieurs pays comme l'Arménie, la Serbie ou l'Ukraine ont obtenu des notations plus faibles sur la question, dans la mesure où il leur est impossible de répondre à une demande d'entraide judiciaire en l'absence de double incrimination, même en ce qui concerne les mesures moins intrusives et non contraignantes. Par ailleurs, une proportion beaucoup plus importante de pays dont Malte, la République tchèque et la Slovénie aurait été en mesure de répondre à une demande d'entraide dans une telle situation. A la lumière des rapports des trois cycles, il semble cependant que cette question particulière devrait faire l'objet d'une attention accrue au cours du quatrième cycle (également sous l'angle des R.36 et 38).
- 187. Globalement, aucun pays n'a été signalé comme n'interprétant pas de la manière la plus large possible son droit pénal matériel sous l'angle de l'application de la double incrimination. C'est en tout cas, incontestablement, l'information fournie systématiquement par les autorités des pays évalués. Il s'agit d'un domaine dans lequel l'information extérieure (émanant d'autres Etats) aurait été extrêmement précieuse pour les examinateurs. Pourtant, le retour d'information limité des autres Etats membres de MONEYVAL et du GAFI contient rarement des preuves d'une quelconque approche négative de cette question de la part des pays évalués (c'est-à-dire des pays requis). Par conséquent, l'approche générale imposée aux pays semble aller à l'encontre de la création d'obstacles juridiques ou pratiques en invoquant des différences techniques à l'octroi de l'entraide judiciaire, ce qui est encourageant.
- 188. Sauf sur ces questions, la quasi-totalité des pays semble ne pas avoir de problème particulier pour octroyer l'entraide mutuelle la plus large possible de façon rapide, constructive et efficace, sans soumettre cette assistance à des conditions déraisonnables, disproportionnées ou indûment restrictives. Tous les rapports signalent que les autorités nationales compétentes disposent, dans chaque pays, de pouvoirs suffisants pour pouvoir répondre à des demandes d'entraide judiciaire. L'efficacité et la rapidité des réponses se sont cependant révélées difficiles, voire impossibles à mesurer, en raison du manque d'informations statistiques ventilées indiquant le délai requis pour traiter une demande émanant d'un pays étranger. Cette carence a été particulièrement soulignée dans les rapports consacrés à la Pologne et à la République tchèque. Toutefois, selon d'autres rapports, le traitement des demandes d'entraide étrangère aurait été considéré comme prioritaire selon les autorités nationales et, par conséquent, aurait pris deux à trois mois dans la plupart des cas.
- 189. Il s'agit, là encore, d'un domaine dans lequel des informations externes provenant d'autres pays et relatives à la capacité et à la volonté du pays évalué de répondre rapidement à une demande d'entraide se seraient avérées utiles dans plusieurs évaluations mutuelles. Seule une poignée de rapports fait état de la communication aux examinateurs d'informations de ce type (c'est le cas notamment concernant la Bosnie-Herzégovine et l'Ukraine). Cette source devrait être beaucoup plus exploitée dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation.
- 190. L'octroi d'une entraide judiciaire en dehors des canaux diplomatiques et le renforcement de la coopération directe entre les autorités judiciaires constitue une question prioritaire qui a été, dans une certaine mesure, traitée comme telle dans plusieurs juridictions, en vertu de la recommandation non obligatoire énoncée dans l'élément complémentaire 36.8 de la Méthodologie¹⁴. Néanmoins, cette question a été soulevée dans le rapport consacré à l'Albanie, un pays dans lequel le recours exclusif aux canaux diplomatiques pour traiter les demandes d'entraide judiciaire entrantes a fait l'objet d'un commentaire négatif dans la mesure où cette pratique affecte l'octroi d'une assistance de façon rapide, constructive et efficace (bien que le rapport de progrès fasse état de certaines améliorations dans ce domaine). Des caractéristiques analogues de la législation moné-

^{14.} Le critère 36.8 se lit comme suit : « Les pouvoirs des autorités compétentes prescrits par la Recommandation 28 peuvent-ils être invoqués en cas de demande directe adressée par des autorités judiciaires ou de poursuite pénale étrangères à leurs homologues nationaux ? ».

- 191. Le refus de donner suite à une demande d'entraide judiciaire au seul motif que l'infraction est considérée comme portant uniquement sur des questions fiscales a été relevé au Liechtenstein où cette limitation semble avoir eu des conséquences sur la notation pour la R.36. Les demandes de pays étrangers visant des faits considérés « exclusivement » comme des infractions fiscales en vertu du droit du Liechtenstein ne peuvent pas être traitées en raison d'une interdiction légale explicite en ce sens. De ce point de vue, les examinateurs ont relevé que l'exception fiscale était toujours interprétée de manière trop large comme englobant « les actes, graves et organisés, de vol qualifié et de fraude par le biais d'instruments fiscaux, tels que les carrousels TVA, où l'aspect fiscal est entièrement subordonné à l'objectif principal qui est de voler la société, bénéficient toujours de l'amnistie que le Liechtenstein accorde aux infractions fiscales ». Il convient de noter que, selon le rapport de progrès, le Liechtenstein aurait ultérieurement modifié sa législation sur ce point.
- 192. Les lois qui, à l'époque des visites sur place, imposaient le secret ou la confidentialité aux institutions financières ou aux EPNFD (au-delà de la sphère du privilège ou du secret professionnels reconnus par la loi) auraient réduit la capacité de répondre à des demandes d'entraide concernant les données protégées en Andorre, en Arménie, à Saint-Marin et, dans une certaine mesure, en Bosnie Herzégovine.

Recommandation 38 - Entraide judiciaire en matière de gel, de saisie et de confiscation

Recommandation 38

Il serait souhaitable que des mesures rapides puissent être prises en réponse à des requêtes émanant de pays étrangers demandant d'identifier, de geler, de saisir et de confisquer des biens blanchis, les produits d'opérations de blanchiment ou d'infractions sous-jacentes, les instruments utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre ces infractions ou des biens d'une valeur équivalente. De même, il devrait exister des mesures visant à coordonner les procédures de saisie et de confiscation, pouvant inclure le partage des avoirs confisqués.

193. A l'époque des visites de troisième cycle, tous les Etats membres de MONEYVAL avaient ratifié et mis en œuvre depuis plusieurs années la Convention de Strasbourg de 1990, laquelle reprend dans un instrument juridique l'exigence contraignante énoncée par la R.38. On pouvait donc s'attendre à ce que tous les pays aient mis en œuvre les dispositions dudit instrument dans leur législation nationale, y compris le pouvoir d'adopter rapidement des mesures en réponse à des requêtes – formulées au titre de la coopération internationale – visant des mesures de blocage et de confiscation à caractère pénal. En fait, les notations semblent indiquer un niveau élevé de conformité à cette exigence. Aucun pays n'a été classé non conforme et la plupart des pays ont obtenu une notation C ou LC.

R.38	NC	PC	LC	С	NC	PC	LC	С
	-	9	16	4	-	31,1 %	55,1 %	13,8 %

- 194. Les lacunes identifiées sous l'angle des régimes nationaux de mesures conservatoires et de confiscation ont également eu un impact direct sur les notations relatives à la coopération internationale. Dans plusieurs cas, ces lacunes ont en fonction de leur nature non seulement affecté le niveau de conformité à la R.38, mais également le niveau de conformité à la R.36. Ce constat explique les notations médiocres attribuées à plusieurs pays, dont la République tchèque, la Slovaquie et l'Arménie. En Azerbaïdjan plus spécialement, le très faible nombre d'infractions pouvant donner lieu à une confiscation au niveau national, de même que l'exigence de double incrimination, ont été perçus comme autant d'obstacles potentiels.
- 195. Concernant les questions d'effectivité, les examinateurs ont fréquemment constaté (surtout par rapport au volume des informations obtenues dans le cadre de l'analyse de la situation sous l'angle de la R.36) l'absence totale ou partielle d'informations statistiques valables concernant l'étendue de cette pratique dans les zones couvertes par la recommandation. Dans la plupart des cas, les statistiques visant l'entraide judiciaire à supposer qu'elles existent n'étaient pas suffisamment détaillées pour englober les demandes de saisie ou de gel d'avoirs ou de confiscation de biens. Par conséquent, aucune évaluation spécifique n'était envisageable. Dans

- de nombreux cas, les autorités nationales (notamment albanaises et russes) ont expliqué aux examinateurs qu'elles n'avaient reçu aucune demande pertinente en la matière, de sorte qu'il leur était difficile de faire la preuve de l'effectivité de la mise en œuvre.
- 196. L'application d'ordonnances de confiscation reposant sur des dispositions de droit civil ou rendues en l'absence de condamnation visant des biens étant le produit d'un crime a déjà été mentionnée comme « n'étant pas couverte de manière très détaillée » dans le premier examen transversal (2002), lequel précise en outre qu'il s'agit d'un domaine qui pourrait retenir l'attention des rédacteurs des prochaines normes internationales puisque de plus en plus de pays d'Europe occidentale et d'ailleurs élaborent des systèmes de ce type. En fait, le nombre de pays où la législation nationale permettait déjà de rendre des ordonnances de confiscation en vertu du droit civil ou en l'absence de condamnation était déjà relativement important à l'époque du troisième cycle. Par conséquent, plusieurs pays ont été en mesure d'octroyer une entraide judiciaire en matière d'application d'ordonnances de confiscation rendues sur la base du droit civil, même si cette pratique n'est pas imposée comme un critère essentiel par la Méthodologie en vigueur et, par conséquent, n'est pas prise en considération aux fins de notation. La proportion croissante de pays prévoyant la capacité de reconnaître et d'appliquer des ordonnances de confiscation non pénale pourrait renforcer la thèse selon laquelle l'inclusion de ce domaine crucial de la coopération internationale dans les critères essentiels applicables à la R.38 devrait être envisagée à l'avenir.
- 197. On compterait environ six Etats membres où des ordonnances étrangères de confiscation reposant sur des dispositions de droit civil pourraient être applicables en vertu du droit interne. Il s'agit notamment de la Fédération de Russie, d'Israël (où la loi pertinente couvre explicitement les ordonnances de confiscation rendues par une autorité judiciaire étrangère « dans le cadre d'une procédure pénale ou civile »), ainsi que de la République tchèque (où les examinateurs ont noté que les ordonnances de confiscation étrangère à caractère non pénal peuvent être reconnues et exécutées dans certaines conditions prévues par la législation nationale relative au droit procédural et au droit international privé). Quelques autres pays autorisent théoriquement l'exécution d'ordonnances de confiscation étrangères reposant sur des dispositions de droit civil en vertu de leur droit interne pertinent, mais cette possibilité n'a jamais été vérifiée en pratique. Il s'agit notamment de l'Albanie où la Loi sur la prévention et la répression de la criminalité organisée prévoit des mesures nouvelles ne revêtant pas un caractère pénal pour s'attaquer aux produits du crime. Nul ne sait cependant avec certitude si ces dispositions s'appliquent aux demandes émanant de l'étranger. Un autre exemple concerne la Bulgarie où l'agence nouvellement créée pour gérer les confiscations civiles (CEPACA) serait autorisée à transmettre aux tribunaux nationaux des ordonnances de confiscation rendues par des juridictions étrangères sur la base du droit civil, à charge pour ceux-ci de procéder à leur exécution en vertu du Code de droit international privé. Toutefois, dans la mesure où cette procédure vise des demandes privées de reconnaissance de décisions judiciaires rendues au civil par des juridictions étrangères et où force est de constater l'absence de toute expérience concrète en la matière, il est impossible de savoir avec certitude comment ce mécanisme serait appliqué.
- 198. La conformité à un autre sous-ensemble de critères essentiels relatifs à la R.38 laisse également, semble-t-il, nettement à désirer. Ces critères exigent uniquement des Etats qu'ils envisagent de créer des fonds permettant de recueillir les avoirs confisqués et qu'ils envisagent d'autoriser le partage desdits avoirs avec d'autres pays. En d'autres termes, ces critères peuvent être considérés comme remplis uniquement lorsque les autorités nationales sont capables de prouver qu'elles ont réellement envisagé de telles mesures, quel que soit par ailleurs le résultat de ce questionnement.
- 199. Malgré cette condition plutôt souple, certains pays ont rencontré des problèmes sous cet angle. Lesdits problèmes expliquent en partie la notation accordée pour la R.38. Selon le rapport, aucun des critères énoncés n'a été envisagé par certains pays comme la Croatie, l'Estonie, la Géorgie, la Slovaquie ou Saint-Marin –, alors que la création d'un fonds des biens confisqués n'a pas été envisagée dans les pays suivants : Croatie, Bulgarie, Roumanie, Lituanie, Monaco et « ex-République yougoslave de Macédoine ».
- 200. Le même constat s'applique au Liechtenstein, accompagné d'une remarque des examinateurs visant à signaler un problème susceptible, dans une certaine mesure, d'empêcher la mise en œuvre complète des critères 38.4 et 38.5 dans les Etats membres dotés de caractéristiques analogues. Au Liechtenstein, les autorités de poursuite

estimaient que l'établissement d'un fonds de confiscation était inutile dans la mesure où la plupart des fonds saisis et confisqués à la demande d'un pays étranger étaient transférés ou partagés avec ledit pays. Comme souligné dans le rapport, le partage des avoirs confisqués attestait de la réussite du système de coopération internationale mis en place dans ce pays depuis de nombreuses années. Les examinateurs se sont rangés à cette opinion en se demandant si l'existence d'un tel fonds modifierait réellement la situation, dans la mesure où le montant des avoirs et des valeurs confisqués dans le cadre de procédures purement nationales n'était pas très élevé.

201. En dehors du Liechtenstein, nombreux sont les pays où les évaluateurs ont obtenu non seulement une déclaration générique, mais également des informations factuelles prouvant qu'une telle mesure avait été envisagée et, surtout, le résultat de ce questionnement. Le partage des avoirs confisqués avec d'autres pays est explicitement autorisé en Israël où un fonds de confiscation a été établi avec succès. La Fédération de Russie avait déjà établi son fonds, tandis que l'Ukraine avait déposé devant son Parlement un projet de loi assez semblable. Le partage des avoirs confisqués semblait prévu par le droit interne de la Serbie et de l'« ex-République yougoslave de Macédoine ». Compte tenu de cette évolution juridique dans les Etats membres de MONEYVAL, il ne paraît pas déraisonnable d'envisager le renforcement de ces deux critères et d'exiger non seulement la prise en considération de ces questions, mais également l'adoption de mesures concrètes.

Recommandation 39 - Entraide judiciaire et extradition

Recommandation 39

Les pays devraient reconnaître le blanchiment de capitaux comme une infraction pouvant donner lieu à extradition. Chaque pays devrait soit extrader ses propres nationaux, soit, lorsque le pays ne le fait pas uniquement pour des raisons de nationalité, devrait, à la demande du pays requérant l'extradition, soumettre l'affaire sans tarder à ses autorités compétentes afin que des poursuites soient engagées à l'égard des infractions mentionnées dans la demande. Ces autorités devraient prendre leurs décisions et conduire leurs procédures comme ils le feraient pour toute autre infraction grave dans le cadre de leur droit interne. Les pays concernés devraient coopérer, en particulier pour les aspects concernant la procédure et la preuve, afin d'assurer l'efficacité de ces poursuites.

Sous réserve que leurs systèmes juridiques le permettent, les pays pourraient envisager de simplifier l'extradition en autorisant la transmission directe des demandes d'extradition entre les ministères compétents, l'extradition des personnes sur le seul fondement d'un mandat d'arrêt ou d'un jugement et/ou l'extradition simplifiée des personnes acceptant de renoncer à la procédure formelle d'extradition.

- 202. Les pays ont obtenu de très bons résultats sous l'angle de la Recommandation 39.
- 203. Le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme relevaient, dans la mesure où ils étaient couverts par le droit pénal national, des infractions pouvant donner lieu à extradition dans les 29 Etats évalués. Ce constat et d'autres conclusions relatives à la conformité globale se reflètent nettement dans les notations, puisque 11 pays ont été classés conformes et 16 Largement conformes (soit 27/29 ou 93,1%), tandis que 2 seulement ont été classés partiellement conformes.
- 204. Comme avec la R.36, l'un des principaux facteurs expliquant les notations médiocres tient à l'incrimination incomplète du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, laquelle a pu avoir un impact négatif sur l'exécution des demandes d'extradition liées à ces infractions. Les remarques d'ordre général formulées à propos de la R.36 valent également dans ce contexte.
- 205. En l'absence de statistiques complètes, les équipes d'évaluation ont été empêchées d'évaluer la rapidité de la procédure d'extradition dans la grande majorité des pays et, par conséquent, n'ont pas été en mesure d'apprécier avec certitude si l'extradition était accordée sans délai excessif, y compris dans les cas où le droit interne (même si la plupart des pays prévoient que l'exécution des demandes étrangères d'extradition doit intervenir dans un délai strict). En fait, ce facteur est l'un de ceux qui expliquent les notations médiocres (généralement NC à LC). Cela a notamment été le cas en Azerbaïdjan, en Bosnie-Herzégovine, en République tchèque, en Pologne et en Estonie.
- 206. Parmi les deux options proposées par le critère 39.2¹⁵, la plupart des pays ont choisi le paragraphe b) en vertu duquel ils peuvent refuser l'extradition de leurs nationaux à condition d'engager des poursuites dans leur propre juridiction. Dans la mesure où tous les Etats membres de MONEYVAL sauf deux avaient ratifié et mis en œuvre la Convention européenne sur l'extradition (STE 024) à l'époque de la visite de troisième cycle, ce

- résultat n'est guère surprenant puisque ladite convention exige clairement l'engagement d'une telle procédure. Les deux pays n'ayant pas ratifié cet instrument étaient Saint-Marin et Monaco, lesquels ont comblé cette lacune depuis. Néanmoins, l'absence de dispositions exigeant explicitement la soumission sans retard de l'affaire aux autorités nationales compétentes a été critiquée en Estonie et dans plusieurs autres pays.
- 207. Aucun pays n'appliquait de restrictions sous l'angle des exigences ayant trait à la sanction minimale qui aurait pu affecter l'application de cette procédure aux infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Cependant, certaines différences ont été notées sous l'angle de la capacité des autorités domestiques à prendre des mesures ex officio, c'est-à-dire en l'absence de toute autre demande explicite émanant du pays réclamant l'extradition de la personne intéressée. En Lituanie, par exemple, dans les affaires où l'extradition d'un ressortissant lituanien n'est pas possible, les autorités judiciaires peuvent engager une procédure pénale soit de leur propre initiative, soit sur demande du pays réclamant l'extradition. Dans la plupart des cas, cependant, les pays soumettent l'affaire à leurs autorités compétentes afin que ces dernières engagent des poursuites au titre de l'infraction signalée dans la demande émanant du pays étranger. Là encore, l'absence de statistiques ou autres informations concrètes qui auraient permis aux examinateurs de déterminer si les affaires sont soumises aux autorités nationales sans retard excessif s'est avérée pénalisante. Il a été noté, concernant les pays, que les autorités nationales compétentes prennent leurs décisions et conduisent la procédure de la même manière que pour les demandes d'extradition visant les autres infractions définies dans leur droit interne. Sans exception particulière, tous les pays semblaient prêts à coopérer entre eux dans ce domaine afin de contribuer au succès des poursuites. Dans la plupart des cas, cette coopération se déroulait dans le cadre de l'entraide judiciaire. Néanmoins, certains pays (notamment la Roumanie) semblaient exiger systématiquement le transfert du dossier pénal étranger. Une telle procédure risque de faire obstacle au respect de l'exigence de célérité.
- 208. Un problème régional a été identifié et a eu un impact sur l'effectivité des dispositions relatives à l'extradition en Bosnie-Herzégovine et en Serbie (mais pourrait également être pertinent concernant certains autres pays de la même région). La double nationalité risque de poser problème sous l'angle des extraditions entre les pays de la région lorsque l'accusé a la nationalité de deux pays voisins. En cette qualité, l'intéressé peut en effet se soustraire aux conséquences juridiques des actes qu'il a commis dans un pays en résidant dans l'autre pays dont il possède la nationalité (et auquel une demande peut être adressée). Les examinateurs ont relevé que ce phénomène, connu sous le nom d'« impunité régionale » est surtout problématique concernant les actes relevant de la criminalité organisée ou des crimes de guerre et fait l'objet de négociations dans le cadre d'accords d'extradition bilatéraux ou régionaux.
- 209. Plusieurs Etats membres de MONEYVAL, en leur qualité de membres de l'UE, appliquent le mandat d'arrêt européen (MAE). Ce mandat va au-delà des normes applicables du GAFI. Par conséquent, il constitue forcément un facteur renforçant l'efficacité. Le MAE facilite l'extradition entre Etats membres de l'UE. Sur la base d'un tel mandat, une personne retrouvée dans l'un de ces Etats peut être arrêtée et remise à l'Etat membre requérant aux fins de poursuites pénales ou d'exécution d'une sentence. La personne requise doit être remise sans vérification de la double incrimination (autrement requise) pour les catégories d'infractions répertoriées dans la Décision-cadre pertinente et, par conséquent, dans la loi nationale d'application. Aux fins des évaluations de MONEYVAL, il convient de signaler que cette liste reprend expressément les infractions de blanchiment de capitaux, mais n'énonce pas spécifiquement le financement du terrorisme. Dans le contexte du MAE, un Etat doit même remettre ses propres nationaux (généralement à condition que l'Etat requérant s'engage à renvoyer l'intéressé, à l'issue de son audition, dans le pays dont il a la nationalité pour qu'il y purge sa peine). Pour ces raisons, le MAE semble répondre à toutes les exigences mentionnées dans l'élément supplémentaire 39.5¹⁶ et constitue ainsi, dans une certaine mesure, un exemple concret d'évolution juridique potentielle qui pourrait utilement inspirer d'autres régions ou des relations bilatérales.

^{15.} Le critère 39.2 se lit comme suit : « Les pays devraient :

a) extrader leurs propres ressortissants, ou b) lorsqu'un pays n'extrade pas ses propres ressortissants uniquement pour des raisons de nationalité, il devrait, à la demande du pays requérant l'extradition, soumettre l'affaire sans tarder à ses autorités compétentes afin que des poursuites soient engagées à l'égard des infractions mentionnées dans la demande. En pareils cas, les autorités compétentes devraient prendre leurs décisions et conduire leurs procédures comme ils le feraient pour toute autre infraction grave dans le cadre de leur droit interne. ».

Recommandation spéciale VIII - Organismes à but non lucratif

Recommandation spéciale VIII - Organismes à but non lucratif

Les pays devraient entreprendre une revue de l'adéquation de leurs lois et réglementations relatives aux entités qui peuvent être utilisées afin de financer le terrorisme. Les organismes à but non lucratif étant particulièrement vulnérables, les pays devraient s'assurer qu'ils ne peuvent pas être utilisés :

- par les organisations terroristes se présentant comme des entités légitimes ;
- afin d'exploiter des entités légitimes comme moyens de financement du terrorisme, y compris pour éviter les mesures visant le gel des biens; et
- afin de dissimuler ou de voiler l'acheminement clandestin des fonds destinés à des fins légitimes pour approvisionner les organisations terroristes.
- 211. Le secteur des OBNL étant à la fois très large et très diversifié, on reconnaît généralement que la mise en œuvre de cette recommandation spéciale pose problème pour les Etats membres de MONEYVAL. De nombreux pays, à tort ou raison, ont indiqué qu'ils estimaient ne pas être particulièrement vulnérables sous l'angle du FT et qu'ils n'avaient donc pas accordé une attention particulière à cette recommandation.
- 212. Dans de nombreux pays, il n'est pas du tout certain que les autorités nationales chargées de surveiller les OBNL avaient une image complète du secteur dans son intégralité, notamment sous l'angle du risque potentiel que celui-ci présente en matière de FT. Cependant, il est souvent apparu aux examinateurs et c'est là un point positif que les autorités répressives étaient conscientes des risques potentiels au niveau national dans ce secteur et en mesure de réagir par le biais d'une procédure pénale ou, dans certains cas, civile.
- 213. Ceci dit, à part celles attribuées pour la R.12 et la R.16, la notation pour la RS.VIII était la plus mauvaise, puisque 27 pays (93,1%) ont obtenu une notation médiocre et que 12 (41,3%) ont été classés non conformes.

RS.VIII	١	lombre de r	notations		Proportion de notations				
	NC	PC	LC	С	NC	PC	LC	С	
	12	15	1	1	41,4 %	51,7 %	3,4 %	3,4 %	

214. Peu de pays ont réellement adopté des mesures appropriées visant à garantir que les fonds ou autres avoirs collectés ou transférés par le biais des OBNL ne sont par détournés pour soutenir les activités de terroristes ou d'organisations terroristes. Des lacunes dans ce domaine ont été détectées dans de nombreux pays, quel que soit par ailleurs l'état de préparation de ceux-ci dans le domaine LCB/FT. Le seul pays classé conforme a été la Lettonie qui venait d'adopter une législation moderne et complète régissant les OBNL et établissant un régime de surveillance. Le seul pays classé largement conforme a été Israël où des mesures très positives ont été adoptées conformément à la plupart des critères essentiels énoncés par cette Recommandation spéciale (notamment sous l'angle de la surveillance continue des aspects vulnérables du secteur), mais où la législation relative à ces organismes n'a pas encore été formellement révisée et où un programme de sensibilisation doit encore être lancé.

56

^{16.} Le critère 39.5 se lit comme suit : « Des procédures simplifiées d'extradition ont-elles été prévues de façon à autoriser la transmission directe des demandes d'extradition entre les ministères compétents ? Des personnes peuvent-elles être extradées uniquement sur la base de mandats d'arrêt ou de jugements ? Existe-t-il une procédure d'extradition simplifiée des personnes acceptant de renoncer à la procédure formelle d'extradition ? »

- 215. Il était difficile de procéder à une comparaison, dans la mesure où la Méthodologie a été sensiblement modifiée pendant le troisième cycle. En juin 2006, elle a en effet été alignée sur la nouvelle Note interprétative relative à la RS.VIII et, à la même période, les anciens critères VIII.1 à VIII.4 (datés de février 2004) ont été supprimés et remplacés par un jeu complet de nouveaux critères essentiels et supplémentaires adoptés et introduits dans le cadre de la RS.VIII, tandis que le Glossaire était enrichi de nouvelles définitions visant notamment les termes « Organismes à but non lucratif » et « OBNL affiliés ».
- 216. Dans la plupart des Etats membres de MONEYVAL, le secteur des OBNL comprend des associations civiles, des fondations, des fonds de dotation et des organismes caritatifs. Ces entités sont généralement régies par une législation spécifique adoptée il y a bien longtemps et mettant essentiellement l'accent sur les exigences en matière d'enregistrement formel. Le principal problème identifié par les examinateurs dans la quasi-totalité des pays évalués tenait à l'absence d'analyse spécifique du secteur dans le but, premièrement, d'évaluer le caractère adéquat du droit et de la réglementation internes pertinents et, deuxièmement, de se faire une idée d'ensemble précise de tous les aspects du secteur afin d'identifier les organisations risquant le plus d'être utilisées à mauvais escient en vue de financer le terrorisme. Dans la grande majorité des Etats membres de MONEYVAL, une partie des autorités chargées de l'enregistrement semblait inconsciente de l'importance du problème du financement du terrorisme.
- 217. La plupart des pays ont donc été incapables d'apporter la preuve qu'un examen formel et ciblé de l'adéquation de leur législation relative aux OBNL a bien eu lieu. Dans ce domaine, les examinateurs ont pu procéder à des comparaisons dans la mesure où le critère pertinent apparaissait dans les deux versions de la Méthodologie.
- 218. De même, les autorités nationales de la quasi-totalité des pays ayant obtenu une notation médiocre n'avaient pas procédé au moindre examen ou à un examen périodique du secteur des OBNL dans le but d'évaluer son exposition à la menace du financement du terrorisme. Ceci, alors qu'elles disposaient d'informations qui auraient pu servir de base à un tel examen : les structures en place chargées de surveiller le secteur et de rendre compte (une tâche généralement confiée à un ministère ou à un autre organisme gouvernemental responsable du secteur dans lequel un OBNL déploie ses principales activités) ; ou, s'il y a lieu, les audits annuels ou autres informations financières que les OBNL sont tenus de soumettre aux autorités fiscales (le plus souvent pour faire une demande d'exemption fiscale). Certains signes d'examen ad hoc ont néanmoins été relevés : Chypre, par exemple, a adopté des mesures après le 11 septembre 2001 (c'est-à-dire avant le début du troisième cycle) de manière à vérifier les OBNL comptant un nombre important d'étrangers parmi leurs membres. Pourtant, il semble que les pays n'ont pas, en règle générale, adopté une approche systémique en la matière.
- 219. Le niveau apparemment faible de sensibilisation au risque du financement du terrorisme au sein des services gouvernementaux explique qu'en général la portée de leurs actions visant à toucher le secteur des OBNL soit réduite. Cet objectif n'était énoncé expressément que dans la version amendée de la Méthodologie mais, même dans les pays évalués sous l'angle de la version originale de ce document, les informations descriptives étaient insuffisantes pour tirer des conclusions générales. Par conséquent, les rapports ne font état que d'activités sporadiques en matière de sensibilisation dans ce domaine. Là encore, la Lettonie fait figure d'exception puisqu'elle avait lancé une large campagne de sensibilisation du grand public « pour informer les OSBL qu'ils sont tenus de s'inscrire et le public qu'il a l'obligation de vérifier l'identité et le programme des organisations auxquelles il donne de l'argent et l'usage prévu de ce dernier ».
- 220. Les exigences énoncées dans le critère VIII.3¹⁷ et dans ses sous-critères tels qu'ils figurent dans la version actuelle de la Méthodologie constituent l'une des principales différences entre les normes formulées avant et après 2006. En ce qui concerne l'évaluation des pays en vertu de la Méthodologie modifiée, les examinateurs sont parvenus à la conclusion que : la comptabilité des OBNL ne faisait l'objet d'aucun traitement spécifique ou spécial concernant des parts importantes des ressources financières contrôlées par ce secteur et pour une

^{17.} Le critère VIII.3 se lit comme suit : « Les pays devraient pouvoir prouver la mise en place de mesures de soutien à la surveillance et au contrôle des OBNL ; ces mesures se justifient en raison de (i) l'importance des ressources financières se trouvant sous le contrôle des OBNL, et (ii) l'importance du rôle joué par le secteur dans des activités internationales. ».

- portion substantielle des activités internationales de celui-ci (lesquelles devraient faire l'objet d'une surveillance effective ou ciblée en vertu du critère VIII.3) ; et que la conformité globale à ces exigences laissait à désirer.
- 221. La lecture des rapports de troisième cycle démontre que l'accréditation ou l'enregistrement obligatoire, telle que cette formalité était prévue par le critère VIII.3.3, faisait déjà partie de la procédure ordinaire de création d'un OBNL dans la plupart des Etats membres de MONEYVAL, mais à des fins autres que la lutte contre le financement du terrorisme. De même, l'exigence d'une transparence financière telle qu'elle est énoncée au critère VIII.3.4 faisait partie du régime ordinaire dans plusieurs pays depuis longtemps, mais, là aussi, généralement à d'autres fins (en l'occurrence fiscales). Néanmoins, ces observations démontrent que la plupart des pays disposaient d'une législation permettant d'imposer la conformité à la RS.VIII. La manière dont les pays ont su exploiter cet avantage à des fins de lutte contre le financement du terrorisme devrait être vérifiée dans le cadre du quatrième cycle.

Notations moyennes pour les autres recommandations relatives au système juridique

222. Un exercice analogue a été mené concernant les autres recommandations juridiques pertinentes, y compris la RS VIII¹⁸. Le tableau ci-dessous indique la notation moyenne obtenue pour lesdites recommandations.

Notations moyennes pour les autres recommandations relatives au système juridique

Catégories	Non applicable	Non conforme	Partiellement conforme	Largement conforme	Conforme
Autres rec. relatives au système juridique	3	2	9	10	5

- 223. Les résultats affichés dans le tableau sont fortement influencés par le nombre important de pays où la R. 34 (Constructions juridiques) s'est avérée non applicable. Le faible nombre de pays classés non conformes constitue un signe encourageant. En fait, les notations pour ces catégories de recommandations sont plutôt bonnes et généralement honorables, puisque 15 pays (51,7%) ont obtenu une bonne notation, 10 (34,5%) ont été classés largement conformes et 9 (31%) ont été classés partiellement conformes.
- 224. La proportion importante de pays classés largement conformes s'explique principalement par les notations honorables obtenues pour les Recommandations 38 et 39, suivies de près par la Recommandation 2. Les pays classés partiellement conformes doivent en grande partie cette notation à la Recommandation 33 et à la Recommandation spéciale VIII.

^{18.} Recommandations 2, 33, 34, 37, 38 et 39 et Recommandation spéciale VIII.

Notations globales moyennes pour les recommandations relatives au système juridique

225. Le tableau suivant résume les notations moyennes globales obtenues par les Etats membres de MONEYVAL pour les recommandations « juridiques » :

Notations moyennes pour les recommandations relative au système juridique (nombre de pays)

Catégories	Non applicable	Non conforme	Partiellement conforme	Largement conforme	Conforme
Rec. fdtales et rec. clés	-	2	14	10	3
Autres	3	2	9	10	5
Conformité globale moyenne	1	2	12	10	4

226. Les résultats de cet exercice, tels qu'ils sont reproduits dans le tableau ci-dessus, donnent une image très intéressante de la conformité des Etats membres de MONEYVAL aux 40+9 Recommandations du GAFI énonçant des obligations juridiques. A l'exception d'un pays qui, en moyenne, s'avère relever de la catégorie « Non applicable », les autres Etats membres de MONEYVAL se répartissent de manière égale entre bonnes et mauvaises notations avec une concentration dans les notations honorables (PC et LC). Ce résultat encourageant ne devrait pas faire oublier qu'il existe des divergences importantes entre les différents pays.

III. Questions financières

(Incorporation des Recommandations 4-12, 15, 17-25, 29-32 et 40 et des Recommandations spéciales III, VI et VII)

Recommandations fondamentales

Recommandation 5 - Devoir de vigilance à l'égard de la clientèle

Recommandation 5

Les institutions financières ne devraient pas tenir de comptes anonymes, ni de comptes sous des noms manifestement fictifs. Les institutions financières devraient prendre les mesures de vigilance (« due diligence ») à l'égard de la clientèle, notamment en identifiant et en vérifiant l'identité de leurs clients, lorsque :

- elles nouent des relations d'affaires;
- elles effectuent des transactions occasionnelles: (i) supérieures au seuil désigné applicable; ou (ii) sous forme de virements électroniques dans les circonstances visées par la Note interprétative de la Recommandation spéciale VII;
- il y a suspicion de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ; or
- l'institution financière a des doutes quant à la véracité ou à la pertinence des données d'identification du client précédemment obtenues.

Les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle sont les suivantes :

- a) Identifier le client et vérifier son identité au moyen de documents, données et informations de source fiable et indépendante.
- b) Identifier le bénéficiaire effectif, et prendre des mesures raisonnables pour vérifier cette identité de telle manière que l'institution financière ait une connaissance satisfaisante de l'identité du bénéficiaire effectif. Ceci inclut pour les personnes morales et les constructions juridiques, que les institutions financières prennent également des mesures raisonnables pour comprendre la propriété et la structure de contrôle du client.
- c) Obtenir des informations sur l'objet et la nature envisagée de la relation d'affaires.
- d) Exercer une vigilance constante à l'égard de la relation d'affaires et assurer un examen attentif des transactions effectuées pendant toute la durée de cette relation d'affaires, afin de s'assurer que les transactions effectuées sont cohérentes avec la connaissance qu'à l'institution de son client, de ses activités commerciales, de son profil de risque et, lorsque cela est nécessaire, de l'origine des fonds.

Les institutions financières devraient mettre en œuvre chacune des mesures de vigilance figurant aux paragraphes (a) à (d) ci-dessus, mais elles peuvent déterminer l'étendue de ces mesures en fonction du niveau de risque associé au type de clientèle, de relation d'affaires ou de transaction. Les mesures prises devraient être conformes aux lignes directrices mises en place par les autorités compétentes. Pour les catégories à plus haut risque, les institutions financières devraient prendre des mesures de vigilance renforcée. Dans des circonstances déterminées, lorsque les risques sont faibles, les pays peuvent décider d'autoriser les institutions financières à appliquer des mesures réduites ou simplifiées.

Les institutions financières devraient vérifier l'identité du client et du bénéficiaire effectif avant ou au moment de l'établissement d'une relation d'affaires, ou lorsqu'elles effectuent des transactions pour des clients occasionnels. Les pays peuvent autoriser les institutions financières à achever ces vérifications, dans des délais aussi brefs que possible, après l'établissement de la relation, si les risques de blanchiment de capitaux sont gérés de façon efficace et s'il est essentiel de ne pas interrompre le déroulement normal de la relation d'affaires.

Si l'institution financière ne peut pas se conformer aux obligations découlant des paragraphes (a) à (c) ci-dessus, elle ne devrait pas ouvrir de compte, nouer de relation d'affaires ou effectuer une transaction; ou devrait mettre un terme à la relation d'affaires; et devrait envisager de faire une déclaration d'opérations suspectes concernant ce client.

Ces obligations devraient s'appliquer à tous les nouveaux clients, néanmoins les institutions financières devraient les appliquer également aux clients existants selon l'importance des risques qu'ils représentent et devraient mettre en œuvre des mesures de vigilance sur ces relations existantes aux moments opportuns.

- 227. La R.5 est complexe puisqu'elle reprend 18 critères essentiels dont 3 comprennent eux-mêmes plusieurs souscritères. De plus, certains éléments des critères considérés comme des obligations fondamentales doivent être repris par une loi ou un règlement, conformément à la Méthodologie du GAFI. Les autres pourraient être mis en œuvre grâce à d'« autres moyens contraignants » au sens conféré à ce terme par ladite Méthodologie.
- 228. La R.5 peut, cependant, être considérée comme la clé de voûte de l'ensemble des mesures préventives énoncées dans les 40 Recommandations du GAFI. Elle prévoit l'ensemble des informations et processus requis pour permettre l'envoi de déclarations d'opérations suspectes dans le contexte des autres recommandations. C'est la raison pour laquelle les évaluations de troisième cycle ont attaché beaucoup d'importance à la mise en œuvre effective de la R.5 et au niveau de conformité des pays à cette norme. Cela explique peut-être aussi les notations globalement médiocres attribuées pour cette recommandation.
- 229. Les exigences énumérées par la R.5 en matière de vigilance à l'égard de la clientèle vont au-delà du concept traditionnel « Connaître son client » reposant sur un processus d'identification. Les exigences en matière d'identification ne constituent en effet qu'un composant certes important du processus de vigilance à l'égard de la clientèle et, à elles seules, ne permettent pas de remplir les critères prévus par la recommandation. En fait, les trois principales étapes de la R.5 peuvent être résumées comme suit : processus de *vigilance* à l'égard de la clientèle, prise en considération du *risque* et processus de *vérification*.
- 230. Le processus d'identification se subdivise lui-même en plusieurs éléments. Premièrement, l'identification de la personne physique ou morale désirant nouer une relation d'affaires avec la personne physique ou morale soumise à l'obligation de déclaration. L'intéressé peut agir pour son propre compte, auquel cas le processus d'identification est simple dès lors que l'on a affaire à une personne physique. Mais le demandeur peut également être une entreprise agissant en son propre nom ou en celui d'un tiers ou représentant une personne morale, auquel cas se pose la question de l'identification du bénéficiaire effectif (l'une des principales lacunes relevées dans le cadre du processus d'évaluation de troisième cycle).
- 231. La question des comptes au porteur a constamment fait l'objet d'une évaluation et d'une analyse minutieuse dans les rapports d'évaluation mutuelle et a souvent fait l'objet de débats dans le cadre des sessions plénières. Le troisième cycle d'évaluation a révélé que plusieurs Etats membres de MONEYVAL autorisent toujours l'ouverture et la conservation des comptes au porteur sous une forme ou sous une autre. Les rapports d'évaluation mutuelle ont constamment recommandé de mettre fin à cette pratique et la Plénière n'a jamais modifié sa position sur la question. Les principes clés invoqués à l'appui des recommandations adressées de manière réitérée aux pays pour qu'ils suppriment les comptes anonymes ont toujours reposé sur l'analyse des caractéristiques desdits comptes et, en particulier, de leur capacité à être transférables (laquelle a le pouvoir de quasiment transformer les montants qu'ils abritent en espèces). Les rapports de progrès soumis à la Plénière à la suite de l'adoption des rapports d'évaluation mutuelle indiquent que la majorité des pays ont pris (ou sont en train de prendre) des mesures correctives dans ce domaine.
- 232. Selon la définition du *bénéficiaire effectif* figurant dans la Méthodologie, ce terme désigne la ou les personnes physiques qui possèdent ou contrôlent *in fine* le client et/ou la personne pour laquelle une transaction est effectuée. Il englobe également les personnes exerçant *in fine* un contrôle sur d'autres formes de constructions juridiques. Les évaluations sous l'angle de la R.5 ont très souvent permis de repérer des pays qui interprètent différemment l'obligation d'identification du bénéficiaire effectif, cette divergence tenant souvent à la tierce partie au nom de laquelle une transaction, notamment l'ouverture d'un compte, est réalisée. Cette interprétation étroite du concept de bénéficiaire effectif a parfois déclenché une analyse très minutieuse des dispositions légales pertinentes (au cas où cette question aurait fait l'objet d'un texte de loi) et l'application dudit concept en pratique. En fait, plusieurs pays ne disposaient d'aucune définition ou d'une définition incomplète du bénéficiaire effectif tel que celui-ci est compris dans le Glossaire de la Méthodologie au moment de la visite d'évaluation.
- 233. L'élément lié au risque de la R.5 laquelle impose l'obligation de prendre des mesures de vigilance renforcée pour les catégories de clients, de relations d'affaires ou de transactions à plus haut risque a des implications supplémentaires pour les R.6 à 8. L'application d'une approche efficace basée sur le risque en matière de vigilance à l'égard de la clientèle n'avait été que rarement constatée dans les premières évaluations effectuées dans le cadre du troisième cycle, alors que les pays évalués pendant la dernière partie du même cycle ont

- obtenu de meilleurs résultats dans ce domaine. En fait, on peut discerner une tendance commune sous l'angle de la notation globale attribuée au titre des R.5 et R.6-8, comme expliqué plus bas en détail.
- 234. Dans la mesure où le processus d'identification lui-même a été souvent assimilé par les pays évalués au processus de vigilance à l'égard de la clientèle, le processus de vérification n'a pas été jugé différent et distinct du processus d'identification, mais complémentaire de celui-ci. De même, les questions de délais ont très souvent été ignorées par la majorité des Etats membres de MONEYVAL.
- 235. Dans ce contexte, on peut conclure que la conformité à la R.5 n'est pas un processus facile, ce qui rend l'évaluation en vertu de la méthodologie complexe et difficile sous l'angle de l'uniformité et de l'attribution de notations équitables. La complexité de l'évaluation découle de la nécessité d'appliquer tous les critères essentiels de la recommandation à l'ensemble des secteurs constituant le système financier. [La même remarque vaut pour la R.12 concernant les différentes catégories et professions relevant des entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) dans le pays].
- 236. On admet généralement et il est quantitativement prouvé que le secteur bancaire est souvent le principal composant du système financier d'un pays. Par conséquent, ledit secteur est souvent mieux réglementé, non seulement en raison de son impact sur l'économie, mais également parce que les normes prudentielles et réglementaires sont souvent plus strictes pour les banques. Par conséquent, il a fréquemment été constaté dans le cadre des évaluations de troisième cycle que les pays se concentrent davantage et appliquent donc des mesures de surveillance plus strictes sous l'angle de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sur leur secteur bancaire. Cette approche a eu un impact sur les notations pour la R.5, même si la Plénière a toujours tenu compte de la position dominante du secteur bancaire.
- 237. Comme indiqué plus haut, les Etats membres de MONEYVAL n'ont pas obtenu de bons résultats globaux sous l'angle de leur conformité à la R.5 et ce pour plusieurs raisons. Les données statistiques révèlent que 86,2% des pays évalués ont été classés non conformes ou partiellement conformes, tandis que les autres (13,8%) ont été classés largement conformes ou conformes. Plus spécialement, aucun des membres n'a été classé conforme, tandis que 31% et 55,2% ont été classés non conformes et partiellement conformes, respectivement. En termes absolus, 9 pays se sont vus attribuer une notation « Non conforme »¹⁹, 16 une notation « Partiellement conforme »²⁰ et 4 une notation « Largement conforme »²¹.
- 238. Une analyse des facteurs pris en considération pour les notations tels qu'ils sont décrits en détail dans les rapports respectifs d'évaluation mutuelle révèle des points intéressants expliquant ces notations, même si dans l'ensemble la tendance qui se dégage semble assez semblable à celle observée dans les pays du GAFI.
- 239. En dehors d'une effectivité insuffisante de la mise en œuvre résultant le plus souvent de l'ignorance des obligations et des consignes pertinentes²², les lacunes les plus communes expliquant les notations « Non conforme » et « Partiellement conforme » sont les suivantes (l'ordre d'apparition dans la liste ci-dessous ne revêtant aucune signification) :
 - la majorité des éléments clés des critères essentiels n'étaient pas repris dans la législation primaire ou secondaire ;
 - on a constaté l'absence de toute mention à un processus complet de vigilance à l'égard de la clientèle par opposition à un simple processus d'identification du client ;
 - l'obligation de vigilance à l'égard de la clientèle n'est pas appliquée selon les modalités et aux stades prévus par la Recommandation ;
 - l'obligation de vigilance à l'égard de la clientèle n'est pas appliquée aux clients existants;

^{19.} Albanie, Andorre, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Moldova, Pologne, Saint-Marin, « ex-République yougoslave de Macédoine ».

^{20.} Arménie, Bulgarie, Chypre, République tchèque, Géorgie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Monténégro, Monaco, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, Slovaquie, Ukraine, Israël.

^{21.} Estonie, Hongrie, Malte, Slovénie.

^{22.} Un état de choses qui pouvait s'expliquer dans certains cas par le caractère récent des obligations juridiques introduites en matière de vigilance à l'égard de la clientèle en général.

- on constate l'absence de dispositions prévoyant un processus de vérification indépendant (distinct du processus d'identification) devant être mené à un stade précis;
- l'interdiction légale des comptes (ou autres instruments) anonymes et/ou au porteur, ainsi que des comptes ouverts sous un nom fictif, n'est pas énoncée en termes suffisamment stricts;
- les exigences en matière de vigilance à l'égard de la clientèle sont appliquées de manière trop laxiste aux secteurs du système financier autres que le secteur bancaire ;
- la définition du propriétaire effectif n'est pas totalement comprise par l'ensemble des institutions financières et, parfois, par les autorités elles-mêmes ;
- il résulte de la remarque formulée ci-dessus que les dispositions légales ou autres visant l'identification et la vérification du bénéficiaire effectif pêchent par leur légèreté, surtout en ce qui concerne les personnes morales ;
- on constate qu'aucune approche basée sur le risque n'est appliquée et, par conséquent, que les clients à haut risque ne font pas l'objet de mesures de vigilance renforcée;
- les exigences visant la surveillance constante des transactions et des modalités de mise en œuvre de l'obligation de vigilance à l'égard de la clientèle laissent à désirer.
- 240. Les principaux éléments positifs expliquant les quatre notations « Largement conforme » tiennent surtout au fait que les critères essentiels sont correctement couverts par la loi, la réglementation ou « d'autres moyens contraignants ». Dans tous les Etats membres de MONEYVAL appartenant à cette catégorie, le principe de vigilance à l'égard de la clientèle établit clairement que les processus d'identification et de vérification sont indépendants (même s'ils sont complémentaires), tandis que le concept de bénéficiaire effectif est clairement défini dans la loi et apparemment effectivement appliqué par le secteur financier.
- 241. On peut tirer des éléments positifs des pays ayant obtenu de bonnes notations certains enseignements à l'usage des pays essayant (ou désireux) d'améliorer leur conformité à la R.5. Tout d'abord, il vaut mieux disposer d'exigences essentielles énoncées dans la législation LCB/FT primaire et couvrant les principaux éléments de la Recommandation. Les procédures de vigilance à l'égard de la clientèle devraient définir de manière appropriée l'identification du client comme l'un des éléments parmi d'autres (même s'il revêt une très grande importance) des procédures CDD et le processus de vérification devrait être reconnu comme indépendant de l'obligation d'identification. Concernant le bénéficiaire effectif, il est indispensable de disposer d'une définition claire des personnes entrant dans cette catégorie et d'énoncer l'obligation d'identification et de vérification des intéressés, ainsi que de veiller à la sensibilisation et à la compréhension de cette question par le secteur financier.
- 242. Les rapports de progrès soumis à la Plénière par les Etats membres un an après l'adoption du rapport d'évaluation mutuelle, conformément aux règles de procédure de MONEYVAL, témoignent de progrès substantiels. Bien que les notations des rapports d'évaluation mutuelle ne puissent pas être modifiées sur la base des rapports de progrès, dans la quasi-totalité des cas la Plénière s'est déclarée satisfaite des progrès enregistrés.
- 243. Dans leurs rapports de progrès, la plupart des pays déclarent être sur le point de promulguer ou avoir déjà promulgué une nouvelle législation modifiant la législation antérieure en tant que de besoins. Tous les pays semblent avoir réagi de manière positive aux recommandations de MONEYVAL ou avoir sérieusement pris celles-ci en considération.
- 244. Un autre élément ayant contribué aux progrès réalisés par les Etats membres de MONEYVAL tient à la finalisation de la Troisième Directive antiblanchiment de l'Union européenne, laquelle a été prise en considération par tous les pays évalués par MONEYVAL qu'ils soient membres ou pas de l'UE. Ce constat est encourageant puisqu'il traduit la volonté²³ des Etats membres de MONEYVAL d'améliorer leurs régimes respectifs de lutte

^{23.} Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Ce texte est également pertinent sous l'angle de l'Espace économique européen. OJ L309, 25 novembre 2005, pp. 15-36.

contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, notamment parce qu'une partie des normes de l'UE va plus loin que celles du GAFI.

Recommandation 10 - Conservation des documents

Recommandation 10

Les institutions financières devraient conserver, pendant au moins cinq ans, toutes les pièces nécessaires se rapportant aux transactions effectuées, à la fois nationales et internationales, afin de leur permettre de répondre rapidement aux demandes d'information des autorités compétentes. Ces pièces doivent permettre de reconstituer les transactions individuelles (y compris, le cas échéant, les montants et les types de devises en cause) de façon à fournir, si nécessaire, des preuves en cas de poursuites pénales.

Les institutions financières devraient conserver une trace écrite des données d'identification obtenues au titre des mesures de vigilance (par exemple, copies ou enregistrement des documents officiels tels que les passeports, les cartes d'identité, les permis de conduire ou des documents similaires), les livres de comptes et la correspondance commerciale pendant cinq ans au moins après la fin de la relation d'affaires.

Les données d'identification et les pièces se rapportant aux transactions devraient être mises à disposition des autorités nationales compétentes pour l'accomplissement de leur mission.

- 245. La R.10 énonce trois critères essentiels en matière de conservation des documents pendant une période de cinq ans : la conservation de suffisamment de pièces se rapportant aux transactions pour permettre la reconstitution des différentes transactions de façon à fournir des preuves en cas de poursuites pénales ; la conservation des données d'identification, y compris les extraits de compte et la correspondance commerciale ; et la mise à la disposition de ces pièces aux autorités nationales compétentes en temps opportun.
- 246. La R.10 prévoit en outre la date à laquelle la période de conservation de cinq ans commence à courir. En bref, concernant les pièces se rapportant aux transactions, cette période commence le jour où la transaction a été complétée tandis que, concernant les pièces d'identification et autres documents, elle commence le jour de la clôture du compte ou de la cessation de la relation d'affaires.
- 247. Enfin, la Méthodologie exige d'énoncer l'obligation de conservation des pièces susmentionnées dans une loi ou un règlement.
- 248. Les notations globales pour la R.10 sont satisfaisantes même si, une fois de plus, force est de constater qu'elles varient d'un extrême à l'autre puisque 1 pays (Saint-Marin) a été classé non conforme et 5 autres conformes²⁴. La majorité des Etats membres de MONEYVAL ont donc été classés partiellement conformes (9 pays)²⁵ ou Largement conformes (14 pays)²⁶. Au total, 34,5% des Etats membres de MONEYVAL sont classés « non conformes » et « partiellement conformes » et 65,5% « Largement conformes » et « conformes ». Bien que ces chiffres soient encourageants puisque la majorité des notations relève de la catégorie « Largement conforme » un nombre important de pays sont classés « partiellement conformes ».
- 249. Il est satisfaisant de constater que, dans certains pays, la période de conservation dépasse l'exigence de cinq ans prévue par les 40 Recommandations du GAFI. Ceci dit, aucune obligation légale ou réglementaire ne vise l'allongement de la période de conservation à la demande d'une autorité compétente dans un cas particulier ou pour l'accomplissement de sa mission ou d'emblée en cas d'envoi d'une déclaration d'opérations suspectes.
- 250. Une partie des lacunes majeures expliquant les notations « Partiellement conforme » et « Largement conforme » peuvent être regroupées sous quatre rubriques principales (l'ordre d'apparition dans la liste cidessous ne revêtant aucune signification) :

^{24.} Hongrie, Liechtenstein, Lituanie, Malte, Slovénie.

^{25.} Albanie, Azerbaïdjan, Géorgie, Lettonie, Moldova, Pologne, Roumanie, « ex-République yougoslave de Macédoine », Israël.

^{26.} Andorre, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Estonie, Monténégro, Monaco, Fédération de Russie, Serbie, Slovaquie, Ukraine.

- La législation LCB n'énonce aucune obligation spécifique de conservation des documents, mais cette obligation découle souvent soit de la législation financière (lois sur les banques, les compagnies d'assurances ou les valeurs mobilières), soit d'obligations en matière d'archivage ou de comptabilité, lesquelles présentent cependant l'inconvénient de ne pas répondre aux exigences spécifiques prévues par les critères essentiels.
- L'indication de la date à laquelle la période de conservation de cinq ans commence à courir fait souvent défaut ou bien est définie en termes trop vagues.
- La nature des informations devant être conservées n'est pas suffisamment précisée, le plus souvent en raison de l'absence de consignes générales.
- L'obligation de mettre les documents et pièces requis en temps opportun à la disposition des autorités n'est pas prévue.
- 251. Saint-Marin a été le seul Etat membre de MONEYVAL s'étant vu attribuer une notation « Non conforme » pour la R.10, ce qui s'explique par deux raisons essentielles :
 - L'obligation de conservation des données relatives à l'identification du client, aux extraits de compte et à la correspondance bancaire pendant une période d'au moins cinq ans après la clôture du compte ou la cessation de la relation d'affaires (ou plus longtemps à la demande d'une autorité compétente dans des cas spécifiques ou pour l'accomplissement de sa mission) n'est pas énoncée dans une loi ou un règlement.
 - En outre, il conviendrait qu'une loi ou un règlement exige des institutions financières qu'elles veillent à ce que tous les documents et informations relatifs à des clients ou à des transactions soient mis en temps opportun à la disposition des autorités compétentes.
- 252. Dans son premier rapport de progrès²⁷, Saint-Marin avait signalé l'adoption, le 17 juin 2008, d'une nouvelle Loi sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (Loi n° 92 *Dispositions relatives à la prévention et à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme*), laquelle est entrée en vigueur le 23 septembre 2008. L'article 34 de la nouvelle loi prévoit désormais la conservation des documents conformément à la R.10. La mise en œuvre de ces nouvelles obligations est régie par des instructions spécifiques élaborées par la cellule de renseignements financiers (CRF). La même disposition oblige également les institutions financières à mettre *sans retard* ces informations à la disposition de la CRF. A cet effet, l'article 35 de la loi oblige les institutions financières à se doter de systèmes électroniques leur permettant de répondre rapidement aux demandes d'informations émanant des autorités compétentes.
- 253. Sur la base des conclusions précédentes, il semble de nouveau que les Etats membres de MONEYVAL ayant obtenu une notation médiocre devraient énoncer, dans leur principale loi LCB/FT, une disposition fondamentale couvrant l'obligation de conservation des documents (précisant la date à laquelle la période minimale de conservation commence à courir, ainsi que la nature des pièces concernées) et veiller également à ce que leurs autorités compétentes formulent des consignes en la matière.
- 254. En fait, des mesures analogues aux suggestions qui précèdent (ainsi que diverses autres mesures) ont été adoptées par les Etats membres de MONEYVAL classés partiellement conformes afin de renforcer le régime de lutte antiblanchiment, comme recommandé dans leurs rapports respectifs d'évaluation mutuelle de troisième cycle. Comme indiqué dans leurs rapports de progrès, certains pays (comme la Lettonie, la Moldova et la Pologne) ont adopté et mis en œuvre une nouvelle législation. D'autres (comme l'Albanie) ont rédigé des projets de loi, tandis qu'un troisième groupe de pays (comprenant notamment la Géorgie) a entrepris de modifier considérablement les lois en vigueur de manière à tenir compte des recommandations formulées dans les rapports d'évaluation mutuelle.

^{27.} Le rapport de progrès a été adopté par le MONEYVAL lors de sa 29e réunion plénière (Strasbourg, 16 au 20 mars 2009).

Recommandations clés

- 255. Sept recommandations sur les 40 Recommandations du GAFI et 3 recommandations sur les 9 Recommandations spéciales de cet organisme sont considérées comme des éléments « clés » de l'évaluation de l'adéquation du cadre de LCB/FT d'un pays.
- 256. La R.4 (secret), la R.23 (réglementation et surveillance) et la R.40 (coopération internationale) ainsi que la RS.III (gel et confiscation des biens des terroristes) visent le régime préventif des pays. Les paragraphes suivants examinent donc l'évaluation globale de l'adéquation de la mise en œuvre de ces recommandations dans les Etats membres de MONEYVAL en mentionnant spécifiquement des constatations valables pour l'ensemble des notations.
- 257. Il semble que les R.4, 23 et 40 soient globalement respectées, même si la R.40 est influencée par d'autres critères n'étant pas forcément liés aux mesures préventives dans le secteur des EPNFD financières et non financières. Le même constat vaut pour la RS.III qui est fortement influencée par d'autres facteurs tenant à la législation et à l'action des autorités répressives n'étant pas directement liés aux mesures préventives.

Recommandation 4 - Législation relative au secret professionnel

Recommandation 4

Les pays devraient veiller à ce que les lois sur le secret professionnel des institutions financières n'entravent pas la mise en œuvre des Recommandations du GAFI.

- 258. La R.4 est rédigée en termes concis et exige des pays qu'ils veillent à ce que les lois sur le secret professionnel des institutions financières n'entravent pas la mise en œuvre des Recommandations du GAFI. La Méthodologie identifie trois sources de préoccupation majeures :
 - la capacité des autorités compétentes à accéder aux informations dont elles ont besoin pour assurer convenablement leurs missions de lutte contre le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme ;
 - l'échange de renseignements entre autorités compétentes, aux niveaux national et international ; et
 - l'échange de renseignements entre institutions financières lorsque ledit échange est requis par les Recommandations 7 et 9 ou la Recommandation spéciale VII.
- 259. Il est encourageant de noter qu'aucun des Etats membres de MONEYVAL n'a été classé non conforme et que 14 pays²⁸ (48,3%) ont obtenu une notation « Conforme ». Sur les pays restants, 11 (37,9%) ont obtenu une notation « Largement conforme »²⁹ et les 4 autres (13,8%) une notation « Partiellement conforme »³⁰.
- 260. A titre de commentaire général, on peut signaler que les dispositions légales régissant le secret des institutions financières diffèrent selon les Etats membres de MONEYVAL. La législation LCB/FT de certains pays en particulier ceux classés conformes contient des dispositions fondamentales spécifiques permettant de lever le secret imposé par d'autres lois applicables aux institutions financières et autres personnes physiques ou morales soumises à l'obligation de signalement concernant le partage d'informations et la coopération avec les autorités dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.
- 261. Dans d'autres pays, les dispositions pertinentes relèvent d'un mélange de lois préventives et de lois spécifiques. Dans ce cas, les examinateurs ont systématiquement recommandé d'harmoniser les dispositions des lois pertinentes permettant de lever l'obligation de confidentialité, de préférence en ajoutant une disposition fondamentale à cet effet dans la loi LCB/FT principale. Ceci, parce que les procédures permettant la divulgation ou la communication relèvent de différentes lois. Très souvent, ces procédures sont prévues par une législation financière spécifique aux banques, aux compagnies d'assurances et aux organismes négociant des

^{28.} Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Hongrie, Lettonie, Malte, Monténégro, Monaco, Pologne, Roumanie, Fédération de Russie, Slovénie, Israël.

^{29.} Andorre, Azerbaïdjan, Croatie, République tchèque, Estonie, Géorgie, Liechtenstein, Lituanie, Serbie, Slovaquie, « ex-République yougos-lave de Macédoine ».

^{30.} Arménie, Moldova, Saint-Marin, Ukraine.

valeurs mobilières, ce qui peut conduire à des règles inégales en matière de levée du secret sous l'angle des exigences spécifiques de la R.4. Dans d'autres cas, la levée de la confidentialité vise uniquement la soumission de déclaration d'opérations suspectes aux autorités compétentes. Cette situation génère une lacune qui, dans certains cas, serait comblée par un autre texte de loi. Par conséquent, la recommandation systématique des évaluateurs en faveur de l'harmonisation est tout à fait pertinente et devrait idéalement être mise en œuvre en insérant des dispositions fondamentales dans les lois préventives, lesquelles s'appliquent à tous les secteurs concernés de manière égale et uniforme.

262. Les rapports de progrès soumis à la Plénière après l'adoption des rapports d'évaluation mutuelle indiquent que la plupart des pays ont adopté des mesures pertinentes conformément aux recommandations des examinateurs, même si cela ne ressort pas clairement des réponses à la question de savoir si des dispositions générales couvrant tous les cas de figure ont été incluses dans les lois préventives de tous les pays

Recommandation 23 - Réglementation et surveillance

Recommandation 23

Les pays devraient s'assurer que les institutions financières font l'objet d'une réglementation et d'une surveillance adaptées et qu'elles mettent effectivement en œuvre les Recommandations du GAFI. Les autorités compétentes devraient prendre les mesures législatives ou réglementaires nécessaires pour empêcher les criminels ou leurs complices de prendre le contrôle d'institutions financières, d'en être les bénéficiaires effectifs, d'y acquérir une participation significative ou de contrôle, ou d'y occuper un poste de direction.

Pour les institutions financières soumises aux Principes fondamentaux, les mesures réglementaires et de surveillance applicables à des fins prudentielles et qui sont pertinentes aussi en matière de blanchiment de capitaux devraient de manière semblable s'appliquer à des fins de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Les autres institutions financières devraient être soumises à une autorisation préalable ou à un enregistrement, faire l'objet d'une réglementation adaptée, et être soumises à une surveillance ou à un contrôle à des fins de lutte contre le blanchiment de capitaux, en fonction du risque de blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme dans ce secteur. Les entreprises prestataires de services de transmission de fonds ou de valeurs, ou de services de change devraient au minimum être soumises à une autorisation préalable ou à un enregistrement, et soumises à des systèmes efficaces de suivi et de contrôle du respect des obligations nationales en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

- 263. La R.23 exige des institutions financières qu'elles soient correctement réglementées et surveillées sous l'angle de la mise en œuvre effective des 40+9 Recommandations du GAFI. Elle impose notamment aux autorités nationales de veiller à ce que les institutions financières fassent l'objet d'une réglementation et d'une surveillance adaptées sous l'angle de leur mise en œuvre et de leur conformité aux obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et que les autorités de surveillance veillent à empêcher des criminels d'acquérir la propriété ou le contrôle des institutions financières. Cet objectif implique un régime de réglementation et de surveillance non seulement pour les secteurs de la banque, de l'assurance et des valeurs mobilières lesquels, conformément aux principes fondamentaux³¹ sont de toute façon souvent réglementés à des fins prudentielles –, mais également pour d'autres services financiers (comme les services de transmission de fonds ou de valeurs ou le change).
- 264. Les Etats membres de MONEYVAL se répartissent de manière assez égale entre les différentes notations sous l'angle de la R.23, avec une tendance à la médiocrité. Alors que 17 pays $(58,6\%)^{32}$ ont été classés non conformes ou partiellement conformes, 12 autres $(41,4\%)^{33}$ ont été classés largement conformes ou conformes. En fait, un seul pays (l'Andorre) a été classé non conforme et un seul (Liechtenstein) a été classé conforme. Pour le reste, la majorité des Etats membres de MONEYVAL (55,2%) relèvent de la catégorie « Partiellement conforme » et un autre groupe important (37,9%) de la catégorie « Largement conforme ».

^{31.} Enoncés par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA) et l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) à l'intention, respectivement, des secteurs de la banque, de l'assurance et des valeurs mobilières.

^{32.} Albanie, Andorre, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Croatie, République tchèque, Géorgie, Moldova, Monaco, Pologne, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, Slovaquie, « ex-République yougoslave de Macédoine », Ukraine, Israël.

^{33.} Arménie, Bulgarie, Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Malte, Monténégro, Saint-Marin, Slovénie.

- 265. De nombreux facteurs expliquent les notations pour la R.23. Certains facteurs sous-jacents sont communs à plusieurs pays, tandis que d'autres semblent spécifiques à un seul pays ou groupe de pays.
- 266. Concernant certains pays (tels que Chypre, la Croatie, la Hongrie et Malte), le rapport indique un lien entre la notation et le fait que, à l'époque de l'évaluation, l'obligation de signalement n'englobait pas le financement du terrorisme. Par conséquent, l'un des facteurs justifiant la notation a parfois tenu au manque de surveillance de la conformité aux normes FT.
- 267. Tous les Etats membres de MONEYVAL semblent disposer et c'est là un point positif de régimes adéquats de réglementation et de supervision concernant les secteurs de la banque, de l'assurance et des valeurs mobilières, même si l'on peut observer des différences de niveau de conformité. En fait, la mise en œuvre effective de ces régimes varie puisque, dans la pratique, ils sont appliqués avec plus de rigueur au secteur bancaire.
- 268. On ne saurait en dire autant des autres composants du secteur financier, à savoir les services de transmission de fonds et de change. Plusieurs pays l'Albanie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'Estonie, l'« ex-République yougoslave de Macédoine », la Pologne, la Roumanie, la Serbie et l'Ukraine ne disposent d'aucun régime (ou de régimes déficients) en matière de réglementation et de surveillance de ces secteurs d'activité.
- 269. Un élément important de la R.23 tient à l'entrée sur le marché. Les pays sont censés avoir mis en place des mesures empêchant les criminels de posséder ou de gérer des institutions financières. La plupart des Etats membres de MONEYVAL sont dotés de procédures prévenant effectivement une telle éventualité, même si lesdites procédures sont fréquemment inapplicables à tous les composants du secteur financier (ou alors applicables à différents degrés). Ces procédures présentent des lacunes communes, dans la mesure où les autorités compétentes sont souvent tenues de contrôler et d'approuver la propriété de l'entité concernée au moment de son entrée sur le marché, mais pas au moment d'une modification de son capital. La législation financière prévoit souvent un processus échelonné exigeant que l'acquisition de participations par tranches de 10%, 20%, 25%, 30% etc. jusqu'au statut de filiale soit approuvée par l'autorité compétente à l'issue d'une évaluation de « l'aptitude et l'honorabilité » de l'actionnaire acquéreur. De même, les procédures de vérification « de l'aptitude et l'honorabilité » sont prévues dans la plupart des Etats membres de MONEYVAL concernant la haute direction des institutions financières. Ces mesures sont appliquées à la fois dans le cadre du processus d'agrément et de celui de la surveillance continue de la propriété et de la gestion prudente des institutions financières. Malheureusement, il s'avère que la dernière exigence est souvent comprise comme englobant les deux cas de prévention de l'entrée de criminels sur le marché.
- 270. Concernant certains pays (tels que l'Andorre, la Croatie, la République tchèque, l'Estonie, l'« ex-République yougoslave de Macédoine », la Géorgie, la Fédération de Russie et l'Ukraine) cependant, les régimes d'entrée sur le marché se sont avérés déficients, voire dans certains secteurs inexistants, surtout en ce qui concerne les institutions financières non bancaires.
- 271. Les rapports de progrès indiquent qu'un certain nombre de pays ont pris des mesures pour rectifier les déficiences constatées et mettre en œuvre les recommandations formulées dans le cadre des rapports d'évaluation mutuelle. Dans certains cas, un projet de loi était en cours d'examen par le Parlement au moment de l'évaluation. Dans d'autres, le pays concerné a fait savoir que sa position différait des conclusions énoncées dans le rapport d'évaluation mutuelle et que les dispositions législatives en vigueur permettent déjà la mise en œuvre des recommandations formulées. Il se peut qu'il en soit réellement ainsi, même si au moment de l'adoption du rapport la Plénière doit en avoir décidé autrement. Ces allégations devront être vérifiées et confirmées dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation mutuelle.

Recommandation 40 - Coopération internationale

Recommendation 40

Les pays devraient faire en sorte que leurs autorités compétentes accordent à leurs homologues étrangers la coopération internationale la plus large possible. Il conviendrait que soient mis en place des dispositifs clairs et efficaces pour faciliter un échange rapide et constructif directement entre les homologues de chaque pays, spontanément ou sur demande, des informations ayant trait aussi bien au blanchiment de capitaux qu'aux infractions sous-jacentes. Ces échanges devraient être autorisés sans condition indûment restrictive. En particulier :

- a) Les autorités compétentes ne devraient pas refuser une demande d'entraide au seul motif que la demande est également considérée comme portant sur des questions fiscales.
- b) Les pays ne devraient pas, pour refuser la coopération, invoquer les lois qui imposent aux institutions financières de préserver le secret ou la confidentialité.
- c) Les autorités compétentes devraient pouvoir exécuter des demandes d'informations et, si possible, procéder à des enquêtes, pour le compte d'homologues étrangers.

Lorsque la possibilité d'obtenir des informations recherchées par une autorité compétente étrangère ne fait pas partie des prérogatives de l'autorité homologue, les pays sont également encouragés à permettre un échange rapide et constructif d'informations avec les autorités non homologues. La coopération avec les autorités étrangères autres que les autorités homologues pourrait avoir lieu directement ou indirectement. Lorsqu'elles ont un doute quant à la démarche à suivre, les autorités compétentes devraient d'abord contacter leurs homologues étrangers pour qu'ils leur prêtent assistance.

Les pays devraient mettre en place des contrôles et des garanties pour faire en sorte que les informations échangées par les autorités compétentes ne soient utilisées que de la manière autorisée et en conformité avec leurs obligations de protection de la vie privée et de protection des données.

- 272. La portée de la R.40 est étendue puisqu'elle appelle les pays à veiller à ce que leurs autorités compétentes accordent à leurs homologues étrangers la coopération internationale la plus large possible. Par conséquent, les notations attribuées pour cette Recommandation sont influencées par d'autres facteurs, y compris la coopération par les autorités compétentes autres que celles chargées du secteur financier. Les paragraphes suivants analysent donc le niveau de coopération entre les diverses autorités de surveillance compétentes en matière financière.
- 273. Globalement, les Etats membres de MONEYVAL ont obtenu des notations honorables puisque seuls 8 d'entre eux (27,6%)³⁴ ont été classés partiellement conformes. Aucun pays n'a été classé non conforme. Les 21 autres pays (72,4%)³⁵ ont été classés largement conformes ou conformes (concernant 6 pays³⁶). Les résultats obtenus ne semblent pas correspondre cependant à la pratique.
- 274. Dans certains pays (Chypre, Géorgie, Pologne, Slovénie et Slovaquie), les autorités de surveillance nationale disposent de vastes possibilités en matière d'échange d'informations avec leurs homologues étrangers. Cependant, on a pu remarquer que les autorités de surveillance ne sont que rarement en possession d'informations pertinentes visant le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme. La plupart des pays comblent cette lacune en permettant aux dites autorités et aux cellules de renseignements financiers de partager entre elles les informations pertinentes.
- 275. Dans d'autres Etats membres de MONEYVAL (Azerbaïdjan, Croatie, « ex-République yougoslave de Macédoine », Liechtenstein, Lituanie, Moldova et Saint-Marin) le cadre de l'échange d'informations est déficient. Ceci est dû principalement à l'absence de fondement juridique approprié permettant aux autorités de surveillance de coopérer et d'échanger des informations relatives au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme, notamment en raison de l'application de dispositions relatives au secret financier (c'est le cas par exemple en Arménie). Certains pays ont adopté des protocoles d'accord en la matière, mais les examinateurs ont eu du mal à déterminer si ces instruments permettent un échange d'informations relatives au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme allant au-delà de l'échange d'informations de surveillance à des fins prudentielles. La plupart des pays, cependant, maintiennent que les demandes d'informa-

^{34.} Azerbaïdjan, Liechtenstein, Lituanie, Moldova, Monaco, Saint-Marin, Serbie, « ex-République yougoslave de Macédoine ».

^{35.} Albanie, Andorre, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Chypre, République tchèque, Géorgie, Lettonie, Monténégro, Pologne, Slovaquie, Slovénie, Ukraine, Israël.

^{36.} Bulgarie, Estonie, Hongrie, Malte, Roumanie, Fédération de Russie.

tions sont fréquemment transmises à leur cellule de renseignements financiers à charge pour celle-ci de prendre les mesures nécessaires.

276. La plupart des pays sont allés de l'avant comme indiqué dans leurs rapports de progrès soumis à la Plénière un an après l'adoption du rapport d'évaluation mutuelle. Dans certains cas, ces pays ont adopté des dispositions législatives prévoyant l'échange d'informations entre les autorités de surveillance nationales et leurs homologues étrangers ou bien ont chargé des structures nationales de s'acquitter de cette obligation.

Recommandation spéciale III - Gel et confiscation des biens terroristes (aspects financiers)

Recommandation spéciale III - Gel et confiscation des biens terroristes

Chaque pays devrait mettre en œuvre des mesures pour geler sans délai les fonds ou autres biens des terroristes et de ceux qui financent le terrorisme et les organisations terroristes, conformément aux résolutions des Nations Unies relatives à la prévention et la répression du financement des actes terroristes.

Chaque pays devrait également adopter et mettre en œuvre des mesures, y compris de nature législative, afin de permettre aux autorités compétentes de saisir et de confisquer les biens qui sont utilisés pour, ou destinés ou alloués à être utilisés pour le financement du terrorisme, des actes terroristes ou des organisations terroristes, ou qui en constituent le produit.

- 277. Les critères essentiels de la RS.III exigent des pays qu'ils se dotent de systèmes efficaces de communication à leurs institutions financières des mesures prises en vertu des mécanismes de gel immédiatement après avoir pris ces mesures. Les pays sont également tenus de donner des instructions claires aux institutions financières susceptibles de détenir des fonds ou autres biens visés par leur obligation de prendre des mesures au titre des mécanismes de gel. Ce critère englobe la mise à la disposition du secteur financier des listes de personnes désignées. Pour le reste, les critères essentiels de la RS.III vont au-delà des mesures préventives en usage dans le secteur financier.
- 278. Les notations attribuées pour la RS.III sont donc influencées par d'autres facteurs relevant de la coopération entre les autorités compétentes pour le secteur non financier. Par conséquent, les paragraphes suivants évaluent et commentent le niveau d'application de ces critères essentiels liés au secteur financier.
- 279. Les notations globales pour la RS.III montrent que la majorité des Etats membres de MONEYVAL (16, soit 55,2%) sont partiellement conformes³⁷. Aucun n'est conforme, tandis que 8 (27,6%)³⁸ sont classés non conformes et 5 largement conformes³⁹.
- 280. Les principaux facteurs justifiant la notation (du point de vue de la prévention) ayant contribué aux notations susmentionnées peuvent être grossièrement résumés comme suit : absence de communication d'instructions au secteur financier concernant les obligations de celui-ci au titre des mécanismes de gel ; diffusion insuffisante des listes de personnes désignées ; absence de surveillance du respect des obligations énoncées par la RS.III, (le résultat probable de l'absence d'instructions) ; et absence d'un système complet de gel des biens terroristes (un facteur qui dépend du rôle attribué au secteur financier et qui peut également pâtir de l'absence de responsabilité pénale des entreprises et de l'impossibilité consécutive de geler les biens d'une personne morale).
- 281. Malheureusement, les rapports de progrès contiennent peu d'informations sur l'évolution des Etats membres de MONEYVAL sous l'angle du rôle confié au secteur financier dans la mise en œuvre effective de la RS.III.

^{37.} Andorre, République tchèque, Estonie, Géorgie, Hongrie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Monaco, Pologne, Roumanie, Fédération de Russie, Saint-Marin, Slovaquie, Ukraine, Israël.

^{38.} Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Moldova, Monténégro, Serbie, « ex-République yougoslave de Macédoine ».

^{39.} Albanie, Bulgarie, Chypre, Malte, Slovénie.

282. Les notations attribuées aux recommandations fondamentales et aux recommandations clés⁴⁰ relatives aux mesures préventives – telles qu'elles sont analysées plus haut (y compris la RS.III dont la notation peut être davantage influencée par les mesures législatives et répressives) – ont fait l'objet d'une analyse supplémentaire de manière à identifier la conformité globale moyenne.

Notations moyennes pour les recommandations fondamentales et les recommandations clés relatives aux mesures préventives (nombre de pays)

Catégories	Non applicable	Non conforme	Partiellement conforme	Largement conforme	Conforme
Rec. fdtales	-	5	13	9	2
Rec clés	-	2	11	11	5
Conformité globale moyenne		3	12	10	4

- 283. Comme on peut le déduire du tableau, les notations globales pour les recommandations fondamentales obtenues par les Etats membres de MONEYVAL ont tendance à être médiocres, à savoir que 18 pays (62.07%) sont classés non conformes ou partiellement conformes. Cette situation reflète le très faible niveau de conformité à la R.5 (86.2% de notations médiocres), même si le résultat est quelque peu compensé par les bonnes notations attribuées pour la R.10 (65.5%).
- 284. La situation est cependant légèrement inversée pour les recommandations clés, les notations étant plutôt honorables puisque 16 pays (55.2%) sont classés largement conformes ou conformes. Ces bons résultats sont contrebalancés par les notations médiocres attribuées à 13 pays. Pareille situation reflète clairement le bon niveau de conformité des Etats membres de MONEYVAL dans ce domaine, comme le prouvent également les notations honorables généralement obtenues pour la R.4 et la R.40 (même si ces bons résultats sont en partie contrebalancés par les notations obtenues pour la R.23).
- 285. Les notations moyennes globales sont cependant plutôt encourageantes, même si cumulativement elles sont plutôt médiocres puisque 5 pays (51.72%) ont été classés non conformes ou partiellement conformes. Ces résultats globaux confirment les préoccupations relatives à des recommandations individuelles (notamment la R.5 et la R.23), telles qu'elles sont exposées dans les rapports d'évaluation mutuelle pertinents. Parallèlement, ils indiquent un niveau de conformité équilibré pour les recommandations fondamentales et les recommandations clés.

⁻⁻

Autres recommandations financières

286. Les paragraphes qui suivent visent toutes les autres Recommandations 40 + 9 du GAFI pertinentes sous l'angle des mesures préventives qui devraient être prises dans le cadre du régime LCB/FT. Bien que les notations de chaque recommandation soient analysées et toutes les questions horizontales examinées, nous insisterons sur les recommandations ayant donné lieu à de mauvaises notations globales..

Recommandation 6 - Personnes politiquement exposées

Recommandation 6

Les institutions financières devraient, s'agissant de personnes politiquement exposées, mettre en œuvre les mesures de vigilance normales, et en outre :

- a) Disposer de systèmes de gestion des risques adéquats afin de déterminer si le client est une personne politiquement exposée.
- b) Obtenir l'autorisation de la haute direction avant de nouer une relation d'affaires avec de tels clients.
- c) Prendre toutes mesures raisonnables pour identifier l'origine du patrimoine et l'origine des fonds.
- d) Assurer une surveillance renforcée et continue de la relation d'affaires.
- 287. La R.6 exige une vigilance renforcée lorsque le client est identifié comme une personne politiquement exposée. Elle définit les mesures de vigilance supplémentaires requises dans ces circonstances. En fait, la conformité à la R.6 dépend du niveau de la mise en œuvre effective de la R.5, notamment sous l'angle de l'évaluation du risque. Cependant, on a noté en règle générale qu'une partie des Etats membres de MONEYVAL n'avait même pas inclus une définition des personnes politiquement exposées dans leur législation. La raison la plus souvent avancée pour expliquer cette lacune tenait au processus de mise en œuvre de la Troisième Directive antiblanchiment de l'UE: un constat confirmé par les rapports de progrès soumis ensuite à la Plénière de MONEYVAL.
- 288. La notation globale pour la R.6 est analogue à celle attribuée pour la R.5, puisque 79,3% des Etats membres de MONEYVAL ont obtenu une notation médiocre. Seuls 20,7% des pays ont donc été classés largement conformes, aucun pays n'étant parvenu à obtenir la notation « Conforme » concernant cette recommandation.
- 289. Cependant, la répartition des notations diffère pour la R,6 et la R,5, dans la mesure où la majorité des Etats membres de MONEYVAL (15 soit 51,7%) ont été classés non conformes⁴¹ et 8 partiellement conformes⁴². Seuls 6 pays ont obtenu la notation « largement conforme » ⁴³.
- 290. Comme indiqué plus haut, la principale raison expliquant les notations médiocres pour la R.6 semble tenir à ce que la plupart des pays attendaient la Troisième Directive antiblanchiment de l'UE pour introduire des mesures de vigilance renforcée dans leur législation. En fait, les facteurs communs justifiant ces notations sont surtout liés soit à l'absence, soit à l'inadéquation des dispositions législatives. Il est cependant intéressant de noter que, dans certains pays (comme Chypre), les autorités compétentes avaient promulgué des règlements dans ce domaine et que la mise en œuvre de ces instruments avait été jugée défaillante. En outre, il semble généralement que le secteur financier n'était pas du tout sensibilisé à ses obligations d'identification des personnes politiquement exposées (cette notion n'étant pas définie ou étant définie de manière incomplète) et de surveillance plus étroite des comptes des intéressés.
- 291. Selon les rapports de progrès, la plupart des pays ont adopté (ou sont sur le point d'adopter) une nouvelle législation LCB laquelle, dans la plupart des cas, transpose la Troisième Directive antiblanchiment de l'UE. Dans tous les cas, les nouvelles lois adoptent à des degrés différents selon les pays une définition des personnes politiquement exposées principalement en relation avec les étrangers et énoncent les procédures requises conformément aux critères essentiels. Dans la perspective du quatrième cycle d'évaluation mutuelle,

^{41.} Albanie, Andorre, Azerbaïdjan, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Géorgie, Moldova, Pologne, Roumanie, Saint-Marin, Slovaquie, Slovénie, « ex-République yougoslave de Macédoine », Ukraine.

^{42.} Bosnie-Herzégovine, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Malte, Monténégro, Fédération de Russie, Israël.

^{43.} Arménie, Chypre, Estonie, Hongrie, Monaco, Serbie.

la R.6 semble être l'une des recommandations dont la mise en œuvre devrait avoir progressé dans les Etats membres de MONEYVAL.

Recommandation 7 - Relations de correspondant bancaire transfrontalier

Recommandation 7

Les institutions financières devraient, en ce qui concerne les relations de correspondant bancaire transfrontalier et autres relations similaires, mettre en œuvre les mesures de vigilance normales, et en outre :

- a) Rassembler suffisamment d'informations sur l'institution cliente afin de bien comprendre la nature de ses activités et d'évaluer, sur la base d'informations publiquement disponibles, la réputation de l'institution et la qualité de la surveillance, y compris vérifier si l'institution concernée a fait l'objet d'une enquête ou d'une intervention de l'autorité de surveillance ayant trait au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme.
- b) Evaluer les contrôles mis en place par l'institution cliente sur le plan de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.
- c) Obtenir l'autorisation de la haute direction avant de nouer de nouvelles relations de correspondant bancaire
- d) Préciser par écrit les responsabilités respectives de chaque institution.
- e) Pour ce qui concerne les comptes « de passage » (« payable-through accounts »), s'assurer que la banque cliente a vérifié l'identité et a mis en œuvre les mesures de vigilance constante vis-à-vis des clients ayant un accès direct aux comptes de la banque correspondante, et qu'elle soit en mesure de fournir des données d'identification pertinentes sur ces clients sur demande de la banque correspondante.
- 292. La R.7 exige des institutions financières qu'elles adoptent des mesures de vigilance renforcée concernant les banques clientes en cas de fourniture de services bancaires transfrontaliers. La recommandation énumère en détail les mesures complémentaires qu'il convient de mettre en place pour satisfaire les critères essentiels.
- 293. Une analyse des rapports d'évaluation mutuelle sous l'angle de la R.7 indique que, dans certains pays, un élément de la recommandation aurait été mal interprété et que les autorités nationales auraient perçu les dispositions visées comme applicables aux banques correspondantes (R.21) par opposition aux banques clientes.
- 294. Une partie des facteurs expliquant les mauvaises notations étayent cette conclusion :
 - aucune mesure n'a été adoptée concernant les relations avec des banques correspondantes (Andorre) ;
 - la Loi LBC-FT accorde indûment une exemption générale aux banques correspondantes ayant leur siège dans un pays de l'OCDE (Lettonie);
 - les banques clientes et les banques correspondantes ne sont pas tenues de documenter la manière dont elles s'acquittent de leurs responsabilités LBC/FT respectives (Liechtenstein).
- 295. Les paragraphes suivants examinent la R.7 et son applicabilité aux banques *clientes* par opposition aux banques *correspondantes*.
- 296. En principe, la R.7 vise les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle telles qu'elles sont énumérées dans diverses recommandations et plus particulièrement dans la R.5. En effet, l'introduction de la R.7 se termine par la formule « mettre en œuvre les mesures de vigilance normales, et en outre [...] », de sorte que cet instrument peut être considéré comme énonçant des mesures de vigilance renforcée.
- 297. La question de savoir si la R.7 vise uniquement les *banques clientes* un terme qui désigne les comptes ouverts par une banque d'un pays B (banque cliente) auprès d'une banque A (banque correspondante) du point de vue de cette dernière ou également les *banques correspondantes* un terme qui désigne les comptes ouverts par une banque d'un pays A (banque cliente) auprès d'une banque dans un pays B (banque correspondante) toujours du point de vue de la banque (cliente) du pays A demeure ouverte et pourrait de prime abord prêter à diverses interprétations. La R.21 pourrait aussi éclairer quelque peu ce débat. Malheureusement, les critères essentiels de la Méthodologie ne s'avèrent guère utiles sur ce point, dans la mesure où ils se contentent de reprendre le texte de la Recommandation. La meilleure manière de montrer comment appliquer la Recommandation consiste à essayer de définir une partie des termes essentiels.

- 298. Deux termes en particulier sont très importants pour comprendre et interpréter la Recommandation : *correspondant bancaire* (ou *relations de correspondant bancaire*) et *institution cliente*. Le glossaire de la Méthodologie du GAFI contient une définition du terme « correspondant bancaire », laquelle contient même une définition du terme « institution cliente »⁴⁴ :
 - « Par activité de correspondant bancaire, on entend la prestation de services bancaires par une banque (la 'banque correspondante') à une autre banque (la 'banque cliente'). Les grandes banques internationales assurent en général la fonction de correspondant pour des milliers d'autres banques dans le monde. Les banques clientes ont accès à un vaste éventail de services, notamment la gestion de trésorerie (par exemple, des comptes rémunérés dans plusieurs devises), les virements internationaux, la compensation de chèques, les comptes de passage et les services de change. »
- 299. En appliquant les définitions à la R.7 on peut déduire que, globalement, la partie introductive de la Recommandation pourrait viser les *relations de correspondant bancaire* telles qu'elles sont définies dans la Méthodologie. Par conséquent, a priori, la Recommandation semblerait applicable à tous les types de services définis plus haut et, partant, aussi bien aux institutions *clientes* que *correspondantes* au sens prêté à ce terme dans la Méthodologie.
- 300. Cependant, alors que le reste de la R.7 mentionne spécifiquement les *institutions clientes* c'est-à-dire celles qui reçoivent les services d'une banque correspondante –, les alinéas (a), (b) et (e) semblent conférer des responsabilités en matière de vigilance aux institutions financières fournissant les services de correspondant bancaire mentionnés dans la phrase introductive de la Recommandation. L'entité soumise à l'obligation de déclaration en vertu de la législation du pays où elle est domiciliée serait donc l'institution financière. Cette interprétation est renforcée par les dispositions de l'alinéa (e) qui autorise en fait la *banque correspondante* à se fonder sur les procédures d'identification appliquées par la *banque cliente* concernant les « comptes de passage ».
- 301. Il semble donc que la R.7 s'adresse aux *banques correspondantes* fournissant des *services de correspondant ban- caire* à des *banques clientes*. Par conséquent, l'obligation de se conformer aux critères essentiels de la Recommandation pèse sur la banque fournissant le service (la banque correspondante) à un client qui, en l'occurrence, est une autre banque (la banque cliente).
- 302. Cette conclusion est étayée par la Troisième Directive antiblanchiment de l'UE dans l'introduction à l'article 13(3) consacré aux *mesures de vigilance renforcée* (lequel reprend la formule de la norme GAFI citée dans le cadre ci-dessus):
 - « En cas de relation transfrontalière de correspondant bancaire avec des établissements correspondants de pays tiers, les Etats membres exigent de leurs établissements de crédit : »
- 303. Il semble là encore qu'il appartienne à l'*institution correspondante* (établissement de crédit) d'apporter la preuve qu'elle a appliqué des mesures de vigilance dans le cadre de la fourniture des services de correspondant bancaire à une *institution cliente*.
- 304. Une analyse des notations attribuées aux Etats membres de MONEYVAL révèle que le niveau de conformité à la R.7 est plutôt faible. Globalement, 69% des pays évalués ont été classés non conformes ou partiellement conformes et 11 (37,9%) non conformes⁴⁵. Les pays restants, soit 31%, ont été classés largement conformes et conformes, la majorité (6 pays ou 20,7%)⁴⁶ ayant obtenu une notation « Largement conforme ». Seuls trois pays l'Arménie, la Hongrie et la Lituanie ont été jugés conformes sous l'angle de la R.7.
- 305. L'analyse des facteurs justifiant la notation suggère que, dans les pays non conformes, les critères essentiels de la Recommandation n'étaient pas respectés du tout ou n'étaient que partiellement respectés. A l'inverse, dans les pays Largement conformes, les principaux facteurs visaient l'absence d'instructions relatives aux comptes de passage (Chypre) ; à la nécessité d'une application au-delà du secteur bancaire (République tchèque) ; et à

^{44.} Dans le cadre de la présente note, les mots « institution » et « banque » sont interchangeables.

^{45.} Albanie, Andorre, Croatie, Géorgie, Lettonie, Malte, Moldova, Pologne, Saint-Marin, Slovaquie, « ex-République yougoslave de Macédoine »

^{46.} Chypre, République tchèque, Estonie, Monténégro, Slovénie, Israël.

une portée limitée aux institutions situées hors de l'Union européenne (Monténégro). Concernant ce dernier pays, il convient sans doute de noter que l'exigence énoncée dans la Troisième Directive de l'UE vise uniquement les relations des correspondants avec des institutions clientes de pays « tiers » (c'est-à-dire n'appartenant pas à l'Union européenne).

306. Tous les Etats membres de MONEYVAL ayant soumis un rapport de progrès à la Plénière ont déclaré avoir soit adopté de nouvelles lois, soit modifié les lois en vigueur afin de transposer la Troisième Directive antiblanchiment de l'Union européenne, de sorte que les exigences de la R.7 sont désormais couvertes. L'état de la question devrait être vérifié dans le cadre du prochain cycle d'évaluation pour que la Plénière puisse confirmer le niveau de conformité à cette Recommandation. On peut cependant supposer que, si les pays ont correctement transposé cet instrument de l'UE, la R.7 devrait être dûment couverte.

Recommandation 8 - Risques liés aux nouvelles technologies

Recommandation 8

Les institutions financières devraient apporter une attention particulière aux menaces de blanchiment de capitaux inhérentes aux technologies nouvelles ou en développement qui risquent de favoriser l'anonymat, et prendre des mesures supplémentaires, si nécessaire, pour éviter l'utilisation de ces technologies dans les dispositifs de blanchiment de capitaux. Les institutions financières devraient notamment mettre en place des dispositifs de gestion des risques spécifiques liés aux relations d'affaires ou aux transactions qui n'impliquent pas la présence physique des parties.

- 307. La R.8 poursuit deux objectifs. Premièrement, elle impose de prêter une attention particulière aux menaces de blanchiment de capitaux inhérentes aux technologies nouvelles ou en développement qui risquent de favoriser l'anonymat. Deuxièmement, elle exige des institutions financières qu'elles mettent en place des politiques et des procédures permettant de gérer les risques associés aux relations d'affaires ou aux transactions qui n'impliquent pas la présence physique des parties.
- 308. Il convient de noter que les exigences de la R.8 diffèrent de celles énoncées par la Troisième Directive de l'UE dont l'article 13.2 impose l'application de mesures de vigilance renforcée lorsque le client n'est pas physiquement présent aux fins de l'identification (relation d'affaires n'impliquant pas la présence des parties). Cependant, l'article 13.6 qui correspond au premier objectif énoncé par la R.8 de la même directive exige des institutions financières qu'elles accordent une attention particulière aux produits et aux transactions et non pas aux technologies favorisant l'anonymat.
- 309. Les Etats membres de MONEYVAL ont été évalués à la fois sous l'angle des 40 Recommandations du GAFI et de la Troisième Directive de l'UE. Cependant, la présente section analyse uniquement l'évaluation sous l'angle des premières.
- 310. La notation globale pour la R.8 est plutôt médiocre, puisque 69% des pays ont été classés non conformes ou partiellement conformes et seulement 31% largement conformes ou conformes. Seuls 3 pays (Hongrie, Malte et Roumanie) ont été classés conformes et 6 largement conformes⁴⁷. La majorité (soit 13 pays) ont été classés partiellement conformes⁴⁸ et les autres (soit 7 pays) non conformes⁴⁹.
- 311. Une analyse des facteurs expliquant les notations révèle que, dans les pays classés non conformes, aucun des critères essentiels n'a été respecté. Concernant les pays partiellement conformes, l'un ou l'autre des deux objectifs de la R.8 n'a pas été atteint et d'autres lacunes ont également été relevées. Il est intéressant de noter que, même dans les pays Largement conformes, les politiques et les procédures mises en place pour surveiller les technologies nouvelles ou en développement étaient soit carrément absentes, soit inadéquates. Dans presque tous les cas, les pays concernés ont fait valoir que la technologie moderne permettant d'automatiser les services fournis par leur système financier n'est pas répandue et se limite principalement à certaines activités relevant de la banque par Internet. Concernant les relations d'affaires n'impliquant pas la présence phy-

^{47.} Arménie, Chypre, Lituanie, Monaco, Serbie, Israël.

^{48.} Albanie, Bulgarie, République tchèque, Estonie, Lettonie, Liechtenstein, Monténégro, Pologne, Fédération de Russie, Saint-Marin, Slovénie, « ex-République yougoslave de Macédoine », Ukraine.

^{49.} Andorre, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Géorgie, Moldova, Slovaquie.

- sique des parties, la plupart des pays prétendent également qu'une personne physique peut toujours être présente lors de l'ouverture d'un compte, même si dans certains cas cette affirmation n'est corroborée par aucune loi ou règlement. Cependant, à supposer que ces allégations des autorités nationales se vérifient, ces deux facteurs à eux seuls expliqueraient les notations médiocres attribuées pour la R.8.
- 312. Les pays ayant soumis leur premier rapport de progrès à la Plénière ont fait état soit de l'adoption d'une nouvelle législation (c'est le cas notamment de la Bulgarie, de la Croatie et de Saint-Marin), soit de la discussion en cours d'un projet de loi (c'est le cas notamment du Liechtenstein et de la Slovaquie). Dans d'autres cas (Moldova), les autorités nationales prétendent que la législation en vigueur est adéquate.
- 313. Une analyse globale des rapports de progrès indique cependant que la situation a évolué dans un certain nombre de pays

Recommandation 9 - Recours à des intermédiaires et à des apporteurs d'affaires

Recommandation 9

Les pays peuvent autoriser les institutions financières à recourir à des intermédiaires ou à des tiers pour s'acquitter des éléments (a) à (c) des mesures de vigilance relatives à la clientèle ou pour jouer le rôle d'apporteur d'affaires, à condition que les critères précisés ci-après soient respectés. Lorsqu'un tel recours est autorisé, la responsabilité finale de l'identification du client et de la vérification pèse sur l'institution financière ayant eu recours au tiers.

Les critères qui devraient être respectés sont les suivants :

- a) Une institution financière ayant recours à un tiers doit immédiatement obtenir les informations nécessaires concernant les éléments (a) à (c) des mesures de vigilance relatives à la clientèle. Les institutions financières devraient prendre les mesures adéquates pour s'assurer que le tiers est à même de fournir, sur demande et dans les délais les plus brefs, des copies des données d'identification et autres documents pertinents liés au devoir de vigilance relatif à la clientèle.
- b) L'institution financière devrait s'assurer que le tiers est soumis à une réglementation et fait l'objet d'une surveillance, et qu'il a pris les mesures visant à se conformer aux mesures de vigilance relatives à la clientèle, conformément aux Recommandations 5 et 10.

Il incombe à chaque pays de décider dans quels pays le tiers qui se conforme aux critères peut être établi, compte tenu des informations disponibles sur les pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI.

- 314. La R.9 habilite les pays à autoriser leurs institutions financières à faire appel à des intermédiaires ou à d'autres tiers pour s'acquitter des éléments des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle visant l'identification et la vérification du client, l'identification du bénéficiaire effectif et la vérification de ce dernier, ainsi que l'acquisition d'informations sur l'objet et le caractère envisagé de la relation d'affaires. La R.9 étend en outre ces obligations aux apporteurs d'affaires.
- 315. Après avoir posé le principe fondamental selon lequel l'institution financière ayant recours à des intermédiaires ou des tiers assume la responsabilité ultime du processus de vigilance à l'égard de la clientèle, la Recommandation subordonne ces recours à deux critères. Premièrement, l'institution financière visée doit être en mesure d'obtenir immédiatement les informations du tiers concerné et s'assurer que l'intéressé pourra lui transmettre, sur demande, dans les plus brefs délais des copies des documents pertinents. Deuxièmement, l'institution financière doit s'assurer que le tiers est soumis à une réglementation et à une surveillance et qu'il a pris des mesures visant à se conformer aux mesures de vigilance prévues par les R.5 et R.10. Par ailleurs, la Recommandation laisse aux autorités nationales le soin de décider dans quel pays le tiers qui se conforme aux conditions susmentionnées peut être établi.
- 316. Enfin, les Notes interprétatives des 40 Recommandations du GAFI et la Méthodologie indiquent que la R.9 n'est applicable ni aux relations de sous-traitance ou de mandat, ni aux relations commerciales et transactions menées entre des institutions financières pour le compte de leurs clients.
- 317. Il convient de noter à ce propos que certaines divergences ont été relevées par rapport aux dispositions pertinentes de la Troisième Directive de l'UE sous l'angle du recours à des tiers. Bien que la section 4, articles 14 à 19, du chapitre II de cet instrument énonce des exigences très proches de celle de la R.9, la Directive de l'UE est plus spécifique quant aux catégories de personnes auxquelles une institution financière peut recourir et aux modalités de ce recours. Sous cet angle, elle distingue clairement entre le recours à des institutions finan-

cières et le recours à des entreprises et professions non financières. Concernant les 40 Recommandations du GAFI, cette distinction ne peut être que déduite de l'application de la R.9 aux entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) en vertu de la R.12. De plus, alors que la R.9 laisse le soin à chaque pays de déterminer dans quel pays l'institution financière tierce doit être établie, l'article 17 de la Directive de l'UE réserve le droit à la Commission européenne d'adopter des décisions (en vertu de l'article 40.4) interdisant aux institutions financières et autres entités soumises à cet instrument de recourir à des tierces parties d'un pays tiers déterminé. Toutefois, comme indiqué plus haut, seule la conformité aux 40 Recommandations du GAFI sera analysée dans le cadre du présent examen.

- 318. Outre le recours à des tiers, la R.9 prévoit également le recours à des apporteurs d'affaires. En principe, les deux recours correspondent à des situations différentes. Alors que, dans le cas du recours à un tiers, c'est l'institution financière qui engage le processus (en s'adressant à l'intéressé pour qu'il s'acquitte à sa place d'une partie des éléments du processus de vigilance à l'égard de la clientèle), dans le cas du recours à un apporteur d'affaires c'est souvent ce dernier qui peut engager le processus. Dans les deux situations, cependant, les conditions énoncées par la R.9 s'appliquent.
- 319. Les statistiques relatives aux notations indiquent que, pour 16 pays⁵⁰, la R.9 a été considérée « Non applicable ». Pour le reste, 3 pays⁵¹ (23,1%) sont classés partiellement conformes, 4⁵² (30,8%) largement conformes et 4⁵³ (30,8%) conformes. Par contre, 2 pays⁵⁴ sont classés non conformes, dans la mesure où ils ne répondent pas aux critères essentiels énoncés par la Recommandation.
- 320. Une analyse des facteurs expliquant la notation « Non applicable » attribuée aux 16 pays révèle que, dans 9 cas, aucune raison n'est mentionnée alors que, dans les 7 autres cas, il est généralement déclaré que la loi ne permet pas un tel recours à des tiers. Une analyse plus minutieuse des rapports d'évaluation mutuelle pertinents indique cependant que, dans la plupart des cas, la loi reste silencieuse sur ce point et n'interdit pas expressément le recours à un tiers : lorsqu'elle existe, cette interdiction découle le plus souvent de l'obligation pour les entités concernées d'identifier leurs clients. En fait, la plupart des pays ont confirmé que, même si la loi n'interdit pas expressément le recours à des tiers, cette pratique n'est pas en usage. Ces déclarations ont parfois été confirmées par les examinateurs dans le cadre de leurs discussions avec des professionnels.
- 321. Tous les rapports d'évaluation signalent que si la législation n'autorise pas expressément le recours à des tiers, elle n'interdit pas non plus cette pratique. Par conséquent, les examinateurs ont tenu compte du fait que, dans ces circonstances, le secteur financier pourrait recourir à des tiers sans violer aucune loi (sauf en présence d'une interdiction d'un autre type). A cet égard, il est encourageant de constater la présence dans les rapports d'évaluation mutuelle de recommandations suggérant systématiquement aux autorités compétentes dans la mesure où les institutions financières pourraient à l'avenir envisager de recourir à des intermédiaires ou à d'autres tiers pour s'acquitter d'une partie des éléments du processus de vigilance à l'égard de la clientèle ou bien à des apporteurs d'affaires de prendre des dispositions pour aligner leur législation LCB sur tous les critères essentiels de la R.9. Il semble cependant que ce point n'ait pas été pris en considération au moment de l'attribution d'une notation pour la Recommandation.
- 322. Concernant les pays ayant obtenu une notation « Non applicable », les rapports de progrès éventuellement soumis à la Plénière de MONEYVAL ne font état d'aucune évolution de la situation. Cependant, concernant les pays classés partiellement conformes ou Largement conformes, ces rapports indiquent que les autorités ont pris (ou sont en train de prendre) des mesures pour mettre en œuvre les recommandations formulées par les examinateurs. La position des Etats membres de MONEYVAL relevant de la catégorie « Non applicable » demeure par conséquent incertaine.

^{50.} Albanie, Andorre, Azerbaïdjan, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Géorgie, Lettonie, Moldova, Monténégro, Pologne, Fédération de Russie, Saint-Marin, « ex-République yougoslave de Macédoine », Ukraine, Israël.

^{51.} Liechtenstein, Monaco, Roumanie.

^{52.} Estonie, Lituanie, Serbie, Slovaquie.

^{53.} Chypre, Hongrie, Malte, Slovénie.

^{54.} Arménie, Bosnie-Herzégovine.

Recommandation 11 - Opérations complexes, d'un montant anormalement élevé ou inhabituel

Recommandation 11

Les institutions financières devraient apporter une attention particulière à toutes les opérations complexes, d'un montant anormalement élevé et à tous les types inhabituels de transactions, lorsqu'elles n'ont pas d'objet économique ou licite apparent. Le contexte et l'objet de telles opérations devraient être examinés, dans la mesure du possible; les résultats de cet examen devraient être établis par écrit, et être mis à disposition des autorités compétentes et des commissaires aux comptes.

- 323. La R.11 exige des institutions financières qu'elles apportent une attention particulière à toutes les opérations complexes d'un montant anormalement élevé et à tous les types inhabituels de transactions dépourvus d'objet économique ou licite apparent. La Recommandation énonce trois obligations principales. Premièrement, l'examen du contexte et de l'objet de ces transactions. Deuxièmement, la consignation des résultats de cet examen et la conservation des documents correspondants. Troisièmement, la mise à la disposition des autorités compétentes et des commissaires aux comptes desdits documents.
- 324. L'objet de la R.11 va au-delà de la vérification des transactions intervenant dans le cadre de la vigilance constante à l'égard de la clientèle prévue par la R.5 ou des procédures normales d'identification des opérations suspectes. Néanmoins, les obligations énoncées par la R.11 peuvent faciliter l'identification des opérations suspectes et, partant, rendre l'objectif poursuivi par cette Recommandation complémentaire de la philosophie des processus de vigilance à l'égard de la clientèle et de déclaration prévus par les 40 Recommandations du GAFI. Par conséquent, ces obligations vont au-delà du régime de déclaration des opérations en espèces ou de la tenue d'un registre répertoriant les opérations dépassant un certain montant, comme cela semble avoir été fréquemment le cas dans le passé. Les obligations en matière de conservation des résultats de l'examen du contexte et de l'objet de ces transactions vont également au-delà des obligations normales de conservation des pièces prévues par la R.10. Il est important de noter qu'en vertu des obligations énoncées par la R.11, les entités concernées doivent prêter une attention particulière non seulement aux transactions complexes et d'un montant élevé, mais également aux types inhabituels de transactions.
- 325. De plus, la R.11 est étroitement liée à la R.21, laquelle énonce notamment une obligation analogue concernant les transactions visant des personnes y compris des sociétés et des institutions financières résidant dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI. Il convient de noter, cependant, les divergences importantes entre les notations attribuées au titre des deux recommandations : voir, plus bas, le tableau relatif à la R.21.
- 326. Un seul pays (la Hongrie) a été classé conforme à la Recommandation. Une analyse des notations attribuées révèle que 8 pays⁵⁵ (27,6%) ont été classés largement conformes, 13⁵⁶ (44,8%) partiellement conformes et 7⁵⁷(24,1%) non conformes.
- 327. L'examen des rapports d'évaluation mutuelle confirme que la R.11 se prête intrinsèquement mal à une méthodologie cohérente, sans doute en raison de sa formulation ambiguë qui ouvre le champ à diverses interprétations. Dans la plupart des pays classés largement conformes ou conformes, l'obligation est fréquemment liée à des indices d'opérations suspectes ou à la consignation d'opérations portant sur un montant important. Parmi tous ces pays, à l'époque de l'évaluation, seule une poignée (Hongrie, Malte, Roumanie, Israël et Ukraine) prévoyait une obligation légale correspondant à l'exigence d'un examen des transactions complexes ou d'un montant anormalement élevé par les institutions financières et concernant deux d'entre eux (la Roumanie et Israël) par les banques uniquement. De plus, la quasi-totalité des Etats membres de MONEYVAL ayant obtenu une notation favorable ne prévoit aucune obligation (légale ou autre) d'examen détaillé du contexte de ces opérations, de documentation des résultats et de mise desdits résultats à la disposition des autorités. Cette constatation indique que la conformité à la R.11 pourrait être inférieure en pratique à celle spécifiée dans les rapports d'évaluation mutuelle.

^{55.} Andorre, Arménie, Chypre, Lettonie, Malte, Roumanie, Slovénie, Ukraine.

^{56.} Albanie, Bulgarie, République tchèque, Estonie, Liechtenstein, Lituanie, Moldova, Monaco, Pologne, Fédération de Russie, Saint-Marin, Serbie, Israël.

^{57.} Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Géorgie, Monténégro, Slovaquie, « ex-République yougoslave de Macédoine ».

80

- 328. Au fur et à mesure des progrès des évaluations de troisième cycle, les examinateurs et la Plénière ont acquis plus d'expérience dans l'interprétation des recommandations, ce qui n'a pas manqué d'avoir un effet sur les notations. De ce point de vue, une analyse plus poussée des statistiques relatives aux notations pour la R.11 révèle que, à l'issue des sept évaluations effectuées au début du troisième cycle (2005-2006), trois pays avaient été classés largement conformes et un classé conforme (ce dernier demeurant le seul à avoir obtenu une telle notation). Par contre, à l'issue des 22 évaluations effectuées au cours de la période suivante (2007-2009), seuls 5 pays ont été classés largement conformes et la majorité (10) des pays n'ont obtenu qu'une notation « Partiellement conforme ».
- 329. Les rapports de progrès soumis à la Plénière indiquent que la plupart des pays classés partiellement conformes (comme la Bulgarie, la Géorgie, le Liechtenstein et la Lituanie) ont indiqué avoir élaboré ou être en train d'élaborer un projet de loi transposant la Troisième Directive de l'UE dans leur droit interne, ce qui permettra de respecter les critères énoncés séparément dans la R.11. D'autres pays considèrent toujours que les dispositions en vigueur de leurs législations respectives couvrent les exigences pertinentes, malgré les conclusions contraires des examinateurs.

Recommandation 12 - Devoir de vigilance relatif à la clientèle et de conservation des documents (EPNFD)

Recommandation 12

Le devoir de vigilance relatif à la clientèle et de conservation des documents découlant des Recommandations 5, 6, 8 à 11 s'appliquent aux entreprises et professions non financières désignées, dans les circonstances suivantes :

- a) Casinos lorsque les clients effectuent des transactions financières égales ou supérieures au seuil désigné applicable.
- b) Agents immobiliers lorsqu'ils effectuent des transactions pour leurs clients concernant l'achat et la vente de biens immobiliers.
- c) Négociants en métaux précieux ou en pierres précieuses lorsqu'ils effectuent avec un client des transactions en espèces dont le montant est égal ou supérieur au seuil désigné applicable.
- d) Avocats, notaires, autres professions juridiques indépendantes et comptables lorsqu'ils préparent ou effectuent des transactions pour leurs clients dans le cadre des activités suivantes :
 - achat et vente de biens immobiliers;
 - gestion des capitaux, des titres ou autres actifs du client;
 - gestion de comptes bancaires, d'épargne ou de titres;
- organisation des apports pour la création, l'exploitation ou la gestion de sociétés;
- création, exploitation ou gestion de personnes morales ou de constructions juridiques, et achat et vente d'entités commerciales.
- e) Prestataires de services aux sociétés et trusts lorsqu'ils préparent ou effectuent des transactions pour un client dans le cadre des activités visées par les définitions figurant dans le Glossaire.
- 330. La R.12 a une portée très importante puisqu'elle étend les obligations de vigilance à l'égard de la clientèle et de conservation des documents aux entreprises et professions non financières désignées (EPNFD). Elle a donc un rapport avec l'application des R.5, 6, 8, 9, 10 et 11. Elle détermine, selon les secteurs d'activité au sein de la catégorie des EPNFD, les circonstances dans lesquelles ces Recommandations doivent s'appliquer. Il convient peut-être de mentionner à ce stade certaines différences tenant aux champs d'application respectifs des 40 Recommandations du GAFI et de la Troisième Directive antiblanchiment de l'UE. Cette remarque concerne principalement la profession comptable qui est intégralement soumise aux dispositions de la Directive, tandis que les 40 Recommandations du GAFI ne lui sont applicables que dans la mesure où un comptable effectue des transactions pour ses clients (de même qu'elles sont applicables aux professions juridiques). L'examen qui suit vise uniquement les 40 Recommandations du GAFI.
- 331. Les notations globales révèlent qu'avec 96.6% des Etats membres de MONEYVAL classés non conformes ou partiellement conformes, la R 12 fait partie des recommandations dont le niveau de conformité est le plus bas. De ce point de vue, elle se place directement derrière la R.16 (laquelle applique les obligations de déclaration aux EPNFD) pour laquelle 100% des pays ont été classés dans la même catégorie. Ces notations indiquent d'emblée une situation très préoccupante sous l'angle de la conformité des EPNFD aux 40 Recommandations du GAFI.

- 332. L'analyse complémentaire des notations révèle que 17 pays⁵⁸ (58,6%) sont non conformes et 11autres⁵⁹ (42,3%) partiellement conformes, seul un pays (Malte) étant classé largement conforme.
- 333. Une analyse des raisons expliquant les mauvaises performances obtenues par la majorité des Etats membres de MONEYVAL sous l'angle de la conformité à la R.12 révèle un certain nombre de déficiences plus ou moins élevé selon les pays pouvant être regroupées sous différentes rubriques (l'ordre d'apparition dans la liste ci-dessous ne revêtant aucune signification) :
 - la portée de l'application diffère de celles prévues par les 40 Recommandations du GAFI;
 - les préoccupations déjà exprimées concernant l'application des recommandations pertinentes au secteur financier valent également fréquemment avec plus d'acuité pour les EPNFD ;
 - une partie des recommandations pertinentes sous l'angle de la R.12 ne sont pas applicables ou sont seulement partiellement applicables aux EPNFD en vertu des législations respectives des Etats membres de MONEYVAL;
 - on observe une absence générale de sensibilisation et de connaissance de ces obligations dans l'ensemble du secteur ;
 - on observe l'absence générale de consignes formulées par les autorités compétentes à l'intention des EPNFD;
 - certaines EPNFD, en particulier dans les professions juridiques, protestent contre les obligations qui leur incombent en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ;
 - on observe une sensibilisation et une connaissance très faible du devoir de vigilance à l'égard de la clientèle, notamment sous l'angle de l'identification du bénéficiaire effectif;
 - on observe une déficience globale dans la mise en œuvre des obligations LCB/FT dans l'ensemble du secteur des EPNFD.
- 334. L'analyse de l'application de la R.12 dans les rapports d'évaluation mutuelle indique que, en général, ses dispositions sont davantage respectées dans le secteur des casinos que dans n'importe quel autre secteur relevant de la catégorie des EPNFD. Il est reconnu que la conformité par les diverses entreprises et professions peut être difficile à mesurer. Pourtant, comme indiqué plus haut, il semble encore que certains pays déploient moins d'efforts pour assurer la conformité des EPNFD que pour assurer la conformité du secteur financier.
- 335. Les rapports de progrès soumis à la Plénière par les Etats membres de MONEYVAL concernés indiquent que la plupart d'entre eux prennent des mesures dans le cadre de l'adoption d'une nouvelle loi ou d'un nouveau règlement, de la révision de la législation ou de la réglementation en vigueur ou bien par le biais de discussions avec les secteurs d'activité concernés afin de leur donner des consignes pour veiller à ce que les EPNFD se conforment à leurs obligations, telles qu'elles résultent de la législation LCB, avec la même rigueur que celle exigée des institutions financières.
- 336. Néanmoins, les résultats obtenus pour la R.12 soulèvent toujours de vives préoccupations sous l'angle de l'adéquation et de l'efficacité du système en général et de la grande disparité entre les différents Etats membres de MONEYVAL. Cette situation réclame une évaluation plus minutieuse de la conformité à la R.12 dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation mutuelle.

^{58.} Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Croatie, République tchèque, Géorgie, Moldova, Monaco, Pologne, Roumanie, Saint-Marin, Serbie, Slovaquie, « ex-République yougoslave de Macédoine », Ukraine, Israël.

^{59.} Andorre, Bulgarie, Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Monténégro, Fédération de Russie, Slovénie.

Recommandation 15 - Contrôles internes et formation

Recommandation 15

Les institutions financières devraient mettre au point des programmes de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ces programmes devraient comprendre :

- a) Des politiques, des procédures et des contrôles internes, y compris des dispositifs de contrôle de la conformité et des procédures appropriées lors de l'embauche des employés, de façon à s'assurer qu'elle s'effectue selon des critères exigeants.
- b) Un programme de formation continue des employés.
- c) Un dispositif de contrôle interne pour vérifier l'efficacité du système.
- 337. La R.15 vise trois objectifs essentiels tenant aux procédures et programmes de contrôle interne que les institutions financières sont censées mettre en place. Premièrement, elle exige des dispositifs de contrôle de la conformité appropriée, y compris l'élaboration de politiques, de procédures et de contrôles internes adéquats et également la désignation d'un responsable du contrôle de la LCB/FT. Les contrôles internes sont supposés couvrir des procédures de sélection lors de l'embauche des employés, de façon à s'assurer que celle-ci s'effectue selon des critères exigeants. Deuxièmement, la Recommandation exige la mise en place de programmes de formation continue pour l'ensemble du personnel. Enfin, une fonction de vérification interne doit être maintenue afin de vérifier l'efficacité du système.
- 338. Par conséquent, la R.15 est exigeante et probablement onéreuse aux yeux des institutions financières et plus encore des EPNFD. C'est la raison pour laquelle la Méthodologie reconnaît que son application devrait être appropriée au risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, ainsi qu'à la taille de l'institution ou de la personne physique/morale concernée.
- 339. Globalement, le concept de proportionnalité a été uniformément respecté dans les rapports d'évaluation de troisième cycle, lesquels ont cependant mis l'accent sur l'adéquation des mesures en place. Cette remarque vaut notamment pour la formation et la nomination/désignation d'un responsable du contrôle de la LCB/FT (considéré comme un minimum pour se conformer à l'obligation de prendre des mesures et de prévoir un dispositif visant à vérifier l'adéquation et l'efficacité de la fonction de vérification interne). On peut cependant généralement noter, concernant plusieurs Etats membres de MONEYVAL, que le concept de proportionnalité dans l'application de la R.15 est davantage basé sur le nombre d'employés que sur l'importance du risque ou la taille du chiffre d'affaires. Par conséquent, dans certains pays, la loi prévoit que les entreprises n'employant pas plus d'un certain nombre de personnes (par exemple quatre en Bosnie-Herzégovine, en Serbie, et en Slovénie) ne sont pas tenues de mettre en place des procédures de contrôle interne intégral. Partant, la prise en compte exclusive de la « taille » a été considérée comme une carence sous l'angle de la notation.
- 340. Les statistiques relatives aux notations ne sont pas très encourageantes. 65.5% des Etats membres de MONEYVAL sont classés non conformes ou, le plus souvent, partiellement conformes. En fait, seuls 2 pays⁶⁰ ont été classés conformes à cette recommandation. A l'autre extrémité du tableau, on trouve deux autres pays⁶¹ classés non conformes. 17 pays (58,6%)⁶² sont partiellement conformes et les 8 autres (27,6%)⁶³ Largement conformes.
- 341. L'analyse des facteurs expliquant les notations de tous les Etats membres de MONEYVAL, à l'exception de ceux ayant été classés conformes, révèle certains résultats intéressants. Les notations ont été attribuées selon une méthodologie très cohérente même si, comme indiqué plus haut, l'interprétation de la notion de « proportionnalité » reconnue par les 40 Recommandations du GAFI a pu varier. Par conséquent, ces résultats soulèvent des préoccupations concernant certains éléments spécifiques de la R.15. Il est intéressant de constater que toutes les lacunes identifiées visent des secteurs autres que celui des banques, lequel a toujours constitué le composant essentiel du système financier.

^{60.} Hongrie et Malte.

^{61.} Azerbaïdjan et Monaco.

^{62.} Albanie, Ándorre, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Chypre, République tchèque, Géorgie, Moldova, Roumanie, Fédération de Russie, Saint-Marin, Serbie, Slovaquie, « ex-République yougoslave de Macédoine », Ukraine, Israël.

^{63.} Bulgarie, Estonie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Monténégro, Pologne, Slovénie.

- 342. Bien que les remarques qui précèdent puissent être assimilées à des circonstances atténuantes, l'analyse des conclusions des examinateurs incite à un suivi complémentaire de la conformité à la R.15. Même si la gravité des lacunes varie, 16 Etats membres du MONEYVAL (sur les 27 ayant obtenu des notations autres que « Conforme ») se sont avérés déficients sous l'angle de la nomination et des tâches du responsable du contrôle LCB/FT, 25 sous l'angle du recrutement de nouveaux employés, 11 sous l'angle de la formation, 14 sous l'angle du contrôle interne et 12 sous l'angle de la mise en place en général de contrôles et de procédures internes. Cependant, 2 pays seulement ayant obtenu la notation « Partiellement conforme » ont été jugés déficients sous l'angle d'un facteur lié à l'efficacité. Les lacunes identifiées au regard du responsable du contrôle LCB/FT, de la sélection des employés et de la fonction de vérification interne sont particulièrement préoccupantes, dans la mesure où elles pourraient avoir aussi des implications sur l'efficacité de la mise en œuvre d'autres recommandations.
- 343. Les rapports de progrès soumis à la Plénière indiquent que la majorité des pays avaient pris (ou étaient en train de prendre) des mesures pour combler les lacunes de leur système sous l'angle de la R.15. Ces mesures visaient principalement l'adoption ou la révision de lois ou règlements.

Recommandation 17 - Sanctions

Recommandation 17

Les pays devraient s'assurer qu'ils disposent de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, qu'elles soient pénales, civiles ou administratives, applicables aux personnes physiques ou morales visées par ces Recommandations qui ne se conforment pas aux obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

- 344. En général, l'évaluation sous l'angle de la R.17 porte toujours sur la question de savoir si des sanctions pénales, civiles ou administratives sont prévues et dans quelle mesure elles peuvent être considérées comme efficaces, proportionnées et dissuasives. Tous les rapports d'évaluation mutuelle montrent que, même si les examinateurs ont tenté d'utiliser les statistiques pour jauger le système de sanctions, ces statistiques n'étaient pas toujours disponibles ou pertinentes.
- 345. L'analyse statistique des notations attribuées aux Etats membres de MONEYVAL pour la R.17 débouche sur un constat préoccupant, puisque 21 (72,4%) pays ont été classés non conformes ou partiellement conformes. Seuls 2 pays (l'Arménie et Israël) ont été classés conformes. Par ailleurs, seuls 3 pays⁶⁴ ont été classés non conformes. La majorité des pays (18 soit 61,1%) ont été classés partiellement conformes⁶⁵.
- 346. L'analyse des facteurs expliquant les notations révèle un certain degré de cohérence dans les rapports d'évaluation mutuelle. Certains facteurs communs à plusieurs pays visent : l'absence de régime complet de sanctions ; des problèmes d'effectivité allant de la non-application des sanctions au type de sanctions (comme la capacité ou l'incapacité des autorités de surveillance de retirer des agréments; la non-application aux personnes morales, aux administrateurs ou à la haute direction ; ainsi que le degré de proportionnalité et de dissuasion. Tous les rapports d'évaluation mutuelle signalent que la situation est plus mauvaise dans le secteur des EPNFD. Il semble que les examinateurs aient essayé de fonder leur évaluation sur des statistiques, mais que ce type de données n'était pas disponible dans la plupart des pays.

^{64.} Azerbaïdjan, Moldova, « ex-République yougoslave de Macédoine ».

^{65.} Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Chypre, République tchèque, Estonie, Géorgie, Lettonie, Liechtenstein, Monténégro, Monaco, Pologne, Roumanie, Fédération de Russie, Saint-Marin, Serbie, Slovaquie, Ukraine.

Recommandation 18 - Banques fictives

Recommandation 18

Les pays ne devraient pas autoriser l'établissement de banques fictives ni tolérer la poursuite de leurs activités sur leur territoire. Les institutions financières devraient refuser de nouer ou de poursuivre une relation de correspondant bancaire avec des banques fictives. Les institutions financières devraient également se garder de nouer des relations avec des institutions financières clientes étrangères qui autorisent des banques fictives à utiliser leurs comptes.

- 347. Les notations pour la R.18 sont encourageantes, puisque 65.5% (soit 19 pays) sont classés largement conformes (11)⁶⁶ ou conformes (8)⁶⁷. Aucun des pays n'est classé non conforme, mais 10 pays⁶⁸ sont classés partiellement conformes.
- 348. Les facteurs expliquant les notations indiquent que, dans presque tous les Etats membres de MONEYVAL, certaines dispositions interdisent l'établissement de banques fictives. Cette situation prévaut de manière évidente dans les pays de l'Espace économique européen (EEE) où la transposition des directives pertinentes de l'Union européenne relatives aux dispositions prudentielles, y compris les obligations en matière de délivrance d'autorisations, est la règle. Pour certains pays, malgré l'absence de dispositions légales spécifiques interdisant l'établissement de banques fictives, cette prohibition est déduite des exigences en matière de délivrance d'autorisations d'exercer. Les notations ont été plus affectées par la non-conformité, à différents degrés, aux critères essentiels 18.2 (relations de correspondant bancaire) et 18.3 (relations avec des institutions financières clientes autorisant des banques fictives à utiliser leurs comptes). En fait, hormis les 8 pays classés conformes, sur les 21 pays restants 12 ont été classés non conformes au critère essentiel 18.2 et 16 non conformes au critère essentiel 18.3. Sur ces pays, 12 sont non conformes aux 2 critères et 1 (la Géorgie) non pleinement conforme aux 3 critères essentiels.
- 349. Globalement, il semble que l'affectation des notations pour la R.18 ait été effectuée avec un certain degré de cohérence.
- 350. Les rapports de progrès soumis à la Plénière par la plupart des Etats membres de MONEYVAL indiquent que les recommandations pertinentes formulées dans les rapports d'évaluation mutuelle ont été prises en considération par le biais de la modification de la législation, des politiques ou de la réglementation en vigueur. Il apparaît donc que des progrès importants ont été enregistrés sur ce point.

Recommandation 19 - Déclaration des transactions en espèces d'un certain montant

Recommandation 19

Les pays devraient envisager la faisabilité et l'utilité d'un système par lequel les banques et les autres institutions financières et intermédiaires déclareraient toutes les transactions nationales et internationales en espèces supérieures à un certain montant à une agence centrale nationale disposant d'une base de données informatisée, accessible aux autorités compétentes dans les affaires de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, et son utilisation strictement limitée.

- 351. La conformité à la R.19 est relativement facile pour les pays qui peuvent apporter la preuve de la prise en considération de l'introduction d'un système de déclaration des transactions en espèces dont le montant dépasse un certain seuil.
- 352. En fait, de très nombreux pays (24 soit 82,8%) ont été classés conformes pour la R.19. Seul un pays (Albanie) a été classé partiellement conforme et trois autres⁶⁹ non conformes (en l'absence de preuves attestant que les autorités compétentes avaient envisagé l'introduction d'un système de déclaration des transactions en espèces).

^{66.} Arménie, Chypre, République tchèque, Estonie, Lettonie, Liechtenstein, Monaco, Slovaquie, Slovénie, Ukraine, Israël.

^{67.} Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Hongrie, Lituanie, Monténégro, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie.

^{68.} Albanie, Andorre, Azerbaïdjan, Croatie, Géorgie, Malte, Moldova, Pologne, Saint-Marin, « ex-République yougoslave de Macédoine ».

^{69.} Andorre, Saint-Marin, Slovaquie.

353. Les rapports de progrès soumis à la Plénière par les trois Etats membres du MONEYVAL classés non conformes indiquent qu'ils ont tous depuis procédé à une étude de faisabilité de l'introduction d'un système de déclaration des transactions en espèces. L'Albanie (qui avait été classée partiellement conforme) a également signalé avoir réalisé des progrès importants dans la correction des lacunes identifiées sous cet angle dans le rapport d'évaluation mutuelle.

Recommandation 20 – Autres entreprises et professions non financières désignées effectuant des transactions en espèces

Recommandation 20

Les pays devraient envisager d'appliquer les Recommandations du GAFI aux entreprises et professions autres que les entreprises et professions non financières désignées qui présentent des risques au regard du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.

Les pays devraient encourager davantage le développement de techniques modernes et sûres de gestion des fonds qui soient moins vulnérables au blanchiment de capitaux.

- 354. La R.20 contient deux critères essentiels. Le premier vise l'extension du champ d'application de cette Recommandation aux entreprises et professions autres que les EPNFD susceptibles d'être utilisées à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Le second vise des mesures de gestion des fonds censées réduire l'utilisation d'espèces. Les résultats pour la R.20 sont une fois de plus encourageants, puisque 21 (72,4%) des pays ont été classés largement conformes ou conformes. La principale lacune observée dans les 11 pays classés largement conformes⁷⁰ vise généralement l'effectivité de l'extension du champ d'application aux entreprises et professions autres que les EPNFD (7 pays), tandis que dans les 4 autres pays les notations s'expliquent par la persistance du recours à des transactions en espèces dans les relations économiques.
- 355. Un seul pays (l'Albanie) a été classé non conforme pour la R.20, dans la mesure où il ne remplissait pas les deux critères essentiels. Dans son rapport de progrès, l'Albanie a cependant indiqué que des mesures avaient été (ou étaient sur le point d'être) prises en vue de combler toutes les lacunes identifiées dans le rapport d'évaluation mutuelle.
- 356. Des progrès analogues ont été signalés par les six Etats membres de MONEYVAL⁷¹ classés partiellement conformes qui, au moment de la rédaction du présent document, avaient déjà soumis leur rapport de progrès.

Recommandation 21 - Relations d'affaires et transactions

Recommandation 21

Les institutions financières devraient prêter une attention particulière à leurs relations d'affaires et à leurs transactions avec des personnes physiques et morales, notamment des entreprises et des institutions financières, résidant dans les pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI. Lorsque ces transactions n'ont pas d'objet économique ou licite apparent, leurs contexte et objet devraient, dans la mesure du possible, être examinés et les résultats consignés par écrit et mis à la disposition des autorités compétentes. Si un tel pays persiste à ne pas appliquer ou à appliquer insuffisamment les Recommandations du GAFI, les pays devraient être à même d'appliquer des contre-mesures adaptées.

- 357. La R.21 exige des institutions financières qu'elles prêtent une attention particulière aux relations d'affaires et aux transactions avec des personnes y compris des sociétés et des institutions financières résidant dans des pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les mesures LCB/FT. Elle exige en outre l'analyse des transactions n'ayant pas d'objet économique ou licite apparent.
- 358. La R.21 est donc partiellement liée à la R.11, dans la mesure où elle exige l'examen du contexte et de l'objet des transactions n'ayant pas d'objet économique ou licite apparent, même si cet examen ne s'impose que dans certaines conditions. On pourrait donc s'attendre à ce que les résultats sous l'angle de la R.11 se reflètent sur les

^{70.} Bosnie-Herzégovine, République tchèque, Géorgie, Malte, Monténégro, Roumanie, Saint-Marin, Serbie, Slovénie, « ex-République yougoslave de Macédoine », Ukraine.

^{71.} Andorre, Azerbaïdjan, Croatie, Moldova, Slovaquie, Israël.

notations relatives à la R.21. En fait, le nombre de pays classés non conformes⁷² ou partiellement conformes⁷³ demeure élevé (23 pays soit 79,3%). Environ la moitié des pays ont été classés partiellement conformes et l'autre moitié non conformes. Par ailleurs, les six pays classés largement conformes⁷⁴ ou conformes⁷⁵ ont été classés en réalité, pour la plupart, Largement conformes.

Tableau comparatif des notations pour la R.11 et la R.21

Recommandation	NC	PC	LC	С
	Pays	Pays	Pays	Pays
R. 11	7	13	8	1
R. 21	12	11	4	2

- 359. En règle générale, les principaux facteurs expliquant les notations médiocres attribuées aux Etats membres de MONEYVAL pour la R.11 affectent également la R.21. Ils ont trait essentiellement à l'absence de dispositions énonçant l'obligation d'examiner le contexte et le but des transactions n'ayant pas d'objet économique ou licite apparent et de consigner les résultats par écrit, puis de les mettre à la disposition des autorités compétentes. Les autres lacunes identifiées sous l'angle de la R.21 visent l'absence d'obligation de prêter une attention particulière aux relations d'affaires et aux transactions avec des personnes physiques et morales, y compris des institutions financières, résidant ou originaires de pays appliquant insuffisamment les mesures LCB/FT.
- 360. En fait, on observe un niveau de cohérence globale important entre les notations pour la R.11 et pour la R.21, la conformité à ces Recommandations ayant tendance à rester médiocre. Cependant, il convient également de tenir compte de différences spécifiques aux pays concernant ces deux séries de notations.
- 361. La conformité à la R.21 est censée revêtir une importance supérieure dans le contexte des déclarations publiques communiquées par MONEYVAL sur ses membres ou par d'autres organes comme le Groupe d'action financière. Par conséquent le fait que de nombreux pays aient obtenu des notations médiocres est préoccupant. Il conviendra donc de prêter une attention particulière à cette question dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation.

Recommandation 22 - Succursales et filiales à l'étranger

Recommandation 22

Les institutions financières devraient s'assurer que les principes applicables aux institutions financières susmentionnées sont également appliqués par leurs succursales et leurs filiales majoritairement contrôlées situées à l'étranger, particulièrement dans les pays qui n'appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI, dans la mesure où les lois et règlements locaux le permettent. Lorsque ces mêmes lois et règlements s'y opposent, les autorités compétentes du pays où est située la société mère devraient être informées par les institutions financières, que celles-ci ne peuvent appliquer les Recommandations du GAFI.

- 362. En bref, la R.22 exige l'application des principes LCB/FT d'une institution aux succursales et filiales majoritairement contrôlées de celle-ci situées à l'étranger. La R.22 est l'une des recommandations pour lesquelles un nombre important d'Etats membres de MONEYVAL ont obtenu une notation médiocre.
- 363. 20 pays (71,4%) ont été classés non conformes ou partiellement conformes. Concernant les 9 pays non conformes⁷⁶, les facteurs expliquant la notation sont essentiellement l'absence de dispositions légales ou autres adéquates énonçant l'obligation pour les institutions de se conformer aux critères essentiels même si,

^{72.} Andorre, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Estonie, Monténégro, Monaco, Pologne, Roumanie, Saint-Marin, Slovaquie, « ex-République yougoslave de Macédoine », Ukraine.

^{73.} Albanie, Azerbaïdjan, Bulgarie, République tchèque, Géorgie, Lettonie, Liechtenstein, Malte, Moldova, Fédération de Russie, Israël.

^{74.} Arménie, Chypre, Lituanie, Serbie.

^{75.} Hongrie, Slovénie.

^{76.} Azerbaïdjan, République tchèque, Géorgie, Malte, Monaco, Pologne, Fédération de Russie, Saint-Marin, « ex-République yougoslave de Macédoine ».

- dans la plupart des pays, les institutions financières ne possédaient pas de succursales ou de filiales à l'étranger à l'époque de l'évaluation. Concernant les 11 pays partiellement conformes⁷⁷, les facteurs expliquant la notation étaient très semblables.
- 364. Néanmoins, il convient de noter que, dans leurs rapports de progrès respectifs, la plupart des pays ont fait état de l'adoption de la préparation de mesures correctives sans tenir compte du fait que les institutions financières possèdent ou pas des succursales ou des filiales à l'étranger.

Recommandation 24 - Mesures de réglementation et de surveillance (EPNFD)

Recommandation 24

Les entreprises et les professions non financières désignées devraient être soumises aux mesures de réglementation et de surveillance suivantes :

- a) Les casinos devraient être soumis à un régime complet de réglementation et de surveillance visant à s'assurer qu'ils ont effectivement pris les mesures nécessaires pour lutter contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Au minimum
 - les casinos devraient être soumis à une autorisation préalable;
 - les autorités compétentes devraient prendre les mesures législatives ou réglementaires nécessaires pour empêcher les criminels ou leurs complices de prendre le contrôle d'un casino, d'en devenir les bénéficiaires effectifs, d'y acquérir une participation significative ou de contrôle, ou d'y occuper un poste de direction ou d'exploitant;
 - les autorités compétentes devraient s'assurer que le respect par les casinos de leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme fait l'objet d'une surveillance effective.
- b)Les pays devraient s'assurer que les autres catégories d'entreprises et de professions non financières désignées sont soumises à des dispositifs efficaces de suivi et de contrôle du respect de leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ces mesures devraient être prises en fonction de la sensibilité aux risques. Ces contrôles peuvent être effectués par une autorité gouvernementale ou par une organisation d'autorégulation appropriée, à condition qu'une telle organisation puisse s'assurer que ses membres se conforment à leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.
- 365. La R.24, porte sur les mesures de réglementation et de surveillance applicables aux EPNFD. Elle complète et confirme le niveau de conformité globalement médiocre pour les recommandations visant spécifiquement ces entreprises et professions. Les statistiques révèlent que le système LCB/FT de 26 Etats membres de MONEYVAL (89,7%) présente de graves lacunes sous l'angle de la surveillance de la conformité des EPNFD et, par conséquent, a été classé non conforme ou partiellement conforme. Plus spécialement, 12 pays⁷⁸ ont été classés non conformes et 14⁷⁹ partiellement conformes. Aucun pays n'a été classé conforme et 3 seulement ont été classés largement conformes⁸⁰.
- 366. Les facteurs expliquant le pourcentage de notations médiocres peuvent être résumés comme suit : plusieurs pays ne possèdent aucun système de surveillance et de supervision ou, s'ils se sont dotés d'un tel système, celui-ci est déficient et inefficace ou il n'est pas appliqué. Très rares sont les pays ayant pu apporter la preuve qu'ils effectuent des inspections sur place, de sorte que la question de l'effectivité a revêtu une importance accrue. Concernant d'autres pays, aucune autorité n'a été désignée pour surveiller tout ou partie des EPNFD. De fait, le plus souvent sauf en ce qui concerne les casinos la réglementation et la surveillance des EPNFD demeurent très fragmentées dans la plupart des Etats membres de MONEYVAL. Même dans les pays ayant adopté une structure soumise à l'obligation de déclaration (reposant le plus souvent sur des organes d'autoréglementation), ladite structure est souvent dépourvue de compétences en matière de surveillance. Par conséquent, la plupart des rapports d'évaluation mutuelle font état de préoccupations concernant l'effectivité globale de la surveillance de la supervision du secteur non financier (EPNFD).

^{77.} Andorre, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Ukraine, Israël.

^{78.} Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Croatie, République tchèque, Moldova, Saint-Marin, Serbie, « ex-République yougoslave de Macédoine », Ukraine, Israël.

^{79.} Andorre, Bulgarie, Chypre, Estonie, Géorgie, Lettonie, Lituanie, Malte, Monténégro, Monaco, Pologne, Roumanie, Fédération de Russie, Slovaquie

^{80.} Hongrie, Liechtenstein, Slovénie.

- 367. Comme indiqué plus haut, la seule exception dans la majorité des Etats membres de MONEYVAL semble concerner les casinos qui sont le plus souvent soumis à des régimes de réglementation et de surveillance complets et paraissant appliqués de manière efficace. Cependant, dans la majorité des cas, les casinos sur Internet échappent au champ d'application des lois LCB/FT, soit parce qu'ils ne sont pas mentionnés dans les dispositions pertinentes, soit en raison des complications inhérentes à une application efficace à ces activités. En fait, la R.24 vise tout particulièrement les casinos. La Recommandation exige que ces entreprises soient soumises à une autorisation préalable ; que les autorités compétentes prennent les mesures nécessaires pour empêcher les criminels ou leurs complices de prendre le contrôle d'un casino, d'en devenir le bénéficiaire effectif, d'y acquérir une participation significative de contrôle ou d'y occuper un poste de direction ; que les casinos soient effectivement surveillés sous l'angle de leur respect des obligations LCB/FT qui leur incombent. Les obligations en matière de réglementation et de surveillance incombant aux autorités compétentes reflètent celles énoncées par la R.23. C'est précisément pour cette raison que les rapports d'évaluation mutuelle insistent davantage sur la surveillance des casinos que sur celle des autres types d'EPNFD.
- 368. Cette situation telle qu'elle est décrite dans tous les rapports d'évaluation soulève de graves préoccupations. Il est difficile de savoir si elle est due à la concentration des ressources nationales sur le secteur financier (lequel est souvent plus vulnérable au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme) ou bien si elle est inhérente à la difficulté et au caractère onéreux de la mise en œuvre des recommandations elles-mêmes par rapport à l'application dans le secteur financier. Dans certains pays, il semble qu'une troisième raison pourrait expliquer la situation. Certaines professions en particulier juridiques et comptables semblent souvent réticentes à l'idée d'assumer leurs obligations telles qu'elles sont énoncées dans la législation LCB/FT. Un autre facteur pertinent tient au nombre important de personnes relevant notamment de la catégorie des négociants en pierre ou métaux précieux (ce nombre est encore plus grand dans le cadre de la Directive de l'UE, puisque ce document vise toutes les personnes ou entités négociant des biens payés en espèces pour des montants d'au moins 15 000 EUR). Il n'est pas surprenant que, dans plusieurs pays, les autorités ne disposent d'aucune information concernant le nombre d'opérateurs dans certains secteurs des EPNFD. Néanmoins, les informations relatives à ces entreprises et professions semblent plus abondantes concernant outre les casinos les professions juridiques et comptables et les agents immobiliers.
- 369. Dans leurs rapports de progrès, la quasi-totalité des pays ont signalé l'adoption ou la préparation de nouvelles dispositions légales ou réglementaires visant à instituer un régime plus solide de réglementation et de surveillance des EPNFD. Reste cependant à voir comment ces nouvelles dispositions seront effectivement mises en œuvre et appliquées en pratique. Ceci, parce que les rares pays ayant été classés largement conformes connaissent encore un problème d'effectivité qui contribue à affaiblir sensiblement leur systèmes respectifs. Un examen minutieux de la conformité à la R.24 pourrait s'avérer nécessaire dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation.

Recommandation 25 - Lignes directrices et retour d'information

Recommandation 25

Les autorités compétentes devraient établir des lignes directrices et assurer un retour de l'information qui aidera les institutions financières et les entreprises et professions non financières désignées à appliquer les mesures nationales de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, et notamment à détecter et déclarer les opérations suspectes.

370. La R.25 poursuit deux objectifs qui se traduisent par deux critères essentiels censés aider le secteur concerné à assumer ses obligations en matière de déclaration et, par conséquent, à améliorer la qualité des signalements. Premièrement, les autorités compétentes sont tenues d'établir des lignes directrices à l'intention des institutions financières et des EPNFD pour aider celles-ci à assumer concrètement leurs obligations LCB/FT respectives et, notamment, à identifier et à déclarer les opérations suspectes. Deuxièmement, les autorités compétentes – et plus particulièrement les cellules de renseignements financiers – doivent communiquer aux institutions financières et aux EPNFD un retour d'information adéquat et approprié concernant le sort réservé à leurs DOS conformément aux instructions figurant dans le fascicule du GAFI intitulé « Meilleures

88

- pratiques à suivre pour le retour de l'information dans les institutions financières et les autres personnes ». Ce retour d'information devrait soit revêtir un caractère général (et porter sur des statistiques, des techniques, des méthodes, des tendances et des typologies), soit porter sur les circonstances de l'espèce.
- 371. Il convient de noter d'emblée qu'aucun des Etats membres de MONEYVAL n'a été classé conforme pour cette Recommandation, même si 10 pays (34,5%)⁸¹ ont été classés largement conformes.
- 372. L'analyse statistique démontre en outre que, si 6 pays⁸² ont été classés non conformes pour la Recommandation (dans la mesure où ils sont dépourvus de systèmes susceptibles de communiquer un retour d'information et n'ont pas non plus élaboré de lignes directrices adéquates), les 13 autres pays⁸³ ont été classés partiellement conformes. Une analyse complémentaire des facteurs expliquant les notations fait apparaître que, dans la plupart des pays, la question des lignes directrices est fréquemment liée à l'identification d'opérations suspectes et à l'envoi de DOS et que, le plus souvent, ces lignes répertorient des indicateurs supposés faciliter l'identification. Concernant la communication d'un retour d'information, cette obligation est rarement énoncée dans la législation pertinente, laquelle ne prévoit pas non plus d'interdiction explicite dans ce domaine. Par conséquent, la plupart des pays ont indiqué qu'ils communiquent un retour d'information générale sous la forme de statistiques figurant dans le rapport annuel de la cellule de renseignements financiers, mais que les retours d'information spécifiques demeurent l'exception. Par conséquent, la majorité des Etats membres de MONEYVAL ne semblent pas tenir compte des Meilleures pratiques du GAFI. Concernant d'autres pays ayant obtenu une notation médiocre alors qu'ils ont bien élaboré des lignes directrices (notamment à l'intention du secteur financier), les rapports d'évaluation mutuelle estiment que lesdites lignes directrices sont souvent génériques et non spécifiques à un secteur.
- 373. La communication de lignes directrices et de retours d'information contribue à améliorer la qualité des DOS envoyées par le secteur concerné et encourage les déclarations supplémentaires. En fait, dans plusieurs pays, la demande en matière de lignes directrices et de retour d'information est forte et les autorités compétentes ne semblent pas répondre aux aspirations des acteurs économiques concernés. Dans la quasi-totalité des pays, le manque de lignes directrices appropriés s'est traduit par une faible sensibilisation des entités tenues à l'obligation de déclaration à leurs responsabilités LCB/FT.

Recommandation 29 - Pouvoirs de surveillance et de supervision

Recommandation 29

Les autorités de surveillance devraient être dotées des pouvoirs nécessaires pour contrôler et s'assurer que les institutions financières respectent leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et notamment du pouvoir de procéder à des inspections. Ces autorités devraient être autorisées à exiger des institutions financières la délivrance de toute information ayant trait au contrôle du respect de leurs obligations et à imposer des sanctions administratives adaptées en cas de non-respect de ces obligations.

374. La R.29 poursuit quatre objectifs principaux. Premièrement, elle prévoit que les autorités de surveillance doivent être dotées des pouvoirs nécessaires pour surveiller les institutions financières et s'assurer que cellesci respectent leurs obligations et les exigences pertinentes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Deuxièmement, les autorités de surveillance devraient être autorisées à procéder à des inspections sur place des institutions financières afin d'examiner l'ensemble des politiques, procédures, livres et pièces, ainsi qu'à procéder à des vérifications par sondage. Troisièmement, les autorités de surveillance devraient être habilitées à exiger la production de l'ensemble des pièces et documents pertinents (ou à avoir directement accès à ces pièces) sans devoir obtenir au préalable une ordonnance judiciaire. Quatrièmement, ces autorités devraient aussi disposer de pouvoirs coercitifs et de pouvoirs de sanction appropriés à l'encontre des institutions financières, de leurs administrateurs et des membres de leur haute direction.

^{81.} Andorre, Bulgarie, Chypre, Hongrie, Liechtenstein, Lituanie, Monténégro, Pologne, Slovénie, Ukraine.

^{82.} Albanie, Azerbaïdjan, République tchèque, Moldova, Saint-Marin.

^{83.} Arménie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Estonie, Géorgie, Lettonie, Malte, Monaco, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, « ex-République yougoslave de Macédoine », Israël.

- 375. C'est dans ce contexte que les Etats membres de MONEYVAL ont été évalués sous l'angle de leur conformité à la R.29. La lecture de l'analyse de cette Recommandation dans les divers rapports d'évaluation mutuelle révèle la minutie du contrôle effectué par les examinateurs dans tous les pays. Cette minutie se traduit par des notations globalement honorables, puisque 75,9% des pays évalués ont été classés largement conformes ou conformes.
- 376. En dépit du caractère minutieux de l'évaluation de l'application de la R.29, les analyses contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle mentionnent certains problèmes qui pourraient devoir faire l'objet d'une attention accrue, notamment lorsque l'autorité de surveillance est en fait l'autorité chargée de surveiller le secteur financier. Cela, parce que certaines évaluations ne font pas état d'une séparation claire des exigences de la R.29 en matière de LCB/FT et en matière de surveillance prudentielle par les autorités compétentes. Bien que les autorités de surveillance fassent usage de leur compétence prudentielle et réglementaire pour surveiller le respect des obligations LCB/FT, il est fréquent qu'on ne sache pas très bien si les statistiques communiquées pour les inspections sur place reflètent l'évaluation spécifique du régime LCB/FT, un contrôle prudentiel comportant un élément LCB/FT ou bien un contrôle purement prudentiel. Il en va de même pour le régime de sanction.
- 377. Néanmoins, toutes les autorités de surveillance compétentes dans les Etats membres de MONEYVAL semblent dotées de pouvoirs suffisants pour surveiller et superviser à des degrés divers selon les pays les institutions financières sous l'angle du respect de leurs obligations LCB/FT.
- 378. Une analyse des statistiques relatives aux notations pour la R.29 révèle qu'un seul pays (la Moldova) a été classé non conforme. Les raisons expliquant cette notation tiennent au caractère apparemment imprécis de la définition des responsabilités et à l'inefficacité qui en découle. A l'autre extrême, 7 pays⁸⁴ sont classés conformes. Au niveau intermédiaire, 6 pays⁸⁵ sont classés partiellement conformes et 15 autres⁸⁶ Largement conformes.
- 379. L'examen des facteurs expliquant ces notations révèle que ceux-ci englobent aussi bien l'effectivité du régime dans son ensemble que des lacunes inhérentes au régime de surveillance lui-même et, par conséquent, à sa mise en œuvre. On peut cependant conclure de cet examen que l'évaluation a été menée de manière cohérente pour tous les pays en dépit de certaines divergences mineures.
- 380. Les analyses de la conformité à la R.29 figurant dans les rapports d'évaluation mutuelle révèlent –et c'est là un point positif que, parmi les Etats membres de MONEYVAL ayant obtenu un classement honorable, certains facteurs communs expliquant les notations méritent d'être signalés. Par exemple, ceux-ci sont dotés d'une solide législation conférant aux autorités de supervision des pouvoirs adéquats leur permettant d'assumer leurs responsabilités. Pour leur part, ces autorités préparent des plans annuels d'inspection dans le cadre parfois d'une approche fondée sur le risque prévoyant des contrôles LCB/FT. Ces activités se reflètent fréquemment dans le type et le niveau des statistiques tenues par les autorités compétentes.

Recommandation 30 - Ressources (secteur financier et EPNFD)

Recommandation 30

Les pays devraient doter leurs autorités compétentes impliquées dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme de ressources financières, humaines et techniques adéquates. Les pays devraient mettre en place des procédures visant à garantir la plus haute intégrité du personnel de ces autorités.

381. La R.30 exige de doter toutes les autorités compétentes impliquées dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme de ressources financières, humaines et techniques adéquates. Cette partie de la section consacrée aux mesures préventives se concentre sur les ressources affectées aux autorités de surveillance du secteur financier et des EPNFD.

^{84.} Chypre, République tchèque, Hongrie, Lituanie, Monténégro, Slovénie, Israël.

^{85.} Andorre, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Fédération de Russie, Slovaquie, Ukraine.

^{86.} Albanie, Arménie, Bulgarie, Croatie, Estonie, Géorgie, Lettonie, Liechtenstein, Malte, Monaco, Pologne, Roumanie, Saint-Marin, Serbie, « ex-République yougoslave de Macédoine ».

- 382. Bien que les notations globales pour la R.30 semblent encourageantes avec 55,2% des pays ayant obtenu des résultats honorables –, les facteurs expliquant les notations individuelles sont liés à certaines questions horizontales intersectorielles visant les autorités de surveillance sous l'angle des ressources qui leur sont affectées à des fins LCB/FT. Un seul pays (la Hongrie) a été classé conforme et 15⁸⁷ largement conformes. Par ailleurs, un seul Etat membre de MONEYVAL (la Bosnie-Herzégovine) a été classé non conforme pour la R.30 en raison d'une absence globale de ressources adéquates. En outre, 12 pays⁸⁸ ont été classés partiellement conformes (mais un nombre important de lacunes ont été signalées dans certains d'entre eux).
- 383. En général, on peut affirmer sans risque de se tromper sur la base des rapports d'évaluation mutuelle qu'il s'est avéré assez difficile pour les examinateurs d'identifier les ressources des autorités de surveillance spécifiquement affectées aux responsabilités LCB/FT incombant à ces organes. La difficulté tient, de nouveau, au fait que cette fonction fait partie des tâches de surveillance prudentielle confiées à ces autorités et plus particulièrement aux autorités de surveillance du secteur financier. Par conséquent, alors que globalement les autorités de surveillance ont été identifiées comme bénéficiant de ressources adéquates, la part de ces ressources affectée à la surveillance LCB/FT est parfois insuffisante (c'est le cas notamment en Azerbaïdjan, en Bulgarie, en République tchèque, en Israël et en Pologne). Ce problème, là encore, affecte plus particulièrement les autorités chargées de surveiller le secteur financier. D'autres pays semblent connaître un problème général de ressources (c'est le cas notamment de l'Albanie, de la Croatie, de l'Estonie, de l'« ex-République yougoslave de Macédoine », de Monaco et de Saint-Marin). Lorsque les cellules de renseignements financiers elles-mêmes assument des responsabilités en matière de surveillance, les ressources sont généralement estimées inadéquates ou insuffisantes (c'est le cas en Croatie, en République tchèque, en Estonie, au Liechtenstein, en Moldova, au Monténégro, en Roumanie et en Slovaquie). Concernant la Fédération de Russie et l'Ukraine, les rapports d'évaluation mutuelle indiquent qu'il a été difficile d'évaluer la disponibilité de ressources adéquates alors que, concernant Malte, le rapport pertinent a conclu à une faiblesse des ressources affectées à la surveillance des EPNFD en général alors que, par ailleurs, l'autorité chargée de surveiller le secteur financier semblait disposer de ressources suffisantes.
- 384. L'absence de règles spécifiques exigeant du personnel des autorités de surveillance qu'il observe des normes professionnelles élevées a été dénoncée pour l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine et l'« ex-République yougoslave de Macédoine ». Une partie de la notation médiocre attribuée à cette dernière s'explique également par le manque d'indépendance et d'autonomie opérationnelle dont disposent les autorités de surveillance (à l'exception de la Banque nationale).
- 385. Une analyse des rapports de progrès soumis à la Plénière par la plupart des Etats membres de MONEYVAL indique que des mesures ont été prises pour garantir l'affectation de ressources adéquates aux autorités de surveillance concernant leurs tâches de contrôle du respect des obligations LCB/FT

Recommandation 31 - Coopération et coordination au plan national

Recommandation 31

Les pays devraient faire en sorte que les responsables de l'action gouvernementale, la CRF, les autorités de poursuite pénale et les autorités de surveillance disposent de mécanismes efficaces leur permettant de coopérer, et, le cas échéant, de coordonner leur action au plan national en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et d'activités de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

386. La coopération nationale entre les responsables de l'action gouvernementale, la cellule de renseignements financiers, les autorités de poursuite pénale et les autorités de surveillance est un élément important du système LCB/FT. Une telle coopération devrait permettre aux autorités compétentes de coordonner efficacement ces questions sous l'angle de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques au niveau national.

^{87.} Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Estonie, Géorgie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Malte, Monténégro, Pologne, Roumanie, Slovénie, Israël.

^{88.} Albanie, Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Moldova, Monaco, Fédération de Russie, Saint-Marin, Serbie, Slovaquie, « ex-République yougoslave de Macédoine », Ukraine.

387. Les statistiques liées aux notations pour la R.31 sont très encourageantes pour les Etats membres de MONEY-VAL puisque 65.5% ont été classés largement conformes et conformes. En fait, 11 pays⁸⁹ ont été classés largement conformes et 8 autres⁹⁰ conformes. Aucun des Etats membres de MONEYVAL n'a été classé non conforme sous l'angle de cette Recommandation. Les 10 autres pays⁹¹ ont été classés partiellement conformes.

	Nombre de notations			Proportion des notations				
R.31	R.31 NC		LC	С	NC	PC	LC	С
	0	10	11	8	0,0 %	34,5 %	37,9 %	27,6 %

- 388. Dans presque tous les Etats membres de MONEYVAL classés conformes pour la R.31, un certain nombre de synergies dénotent des éléments communs aux structures nationales permettant aux autorités compétentes de coopérer efficacement en matière de LCB/FT. Concernant plusieurs de ces pays (Croatie, Chypre, Hongrie, Liechtenstein, Malte et Israël), certaines dispositions légales exigent une coopération et une coordination de ce type entre les autorités compétentes. Tous les pays ont établi des groupes de travail multidisciplinaires, des groupes d'action, des organes consultatifs ou des comités interministériels composés de représentants des diverses autorités compétentes dans le but principal de faciliter la coopération opérationnelle et stratégique. Même si la plupart, sinon la totalité, de ces entités ne sont généralement pas en mesure de prendre des décisions ou d'arrêter une politique, elles n'en contribuent pas moins à l'action gouvernementale. De plus, des pays (Croatie, Liechtenstein et Malte) disposent d'officiers de liaison stratégiquement placés au sein des structures de certaines autorités compétentes par exemple les autorités de poursuite pénale en vue de faciliter les échanges d'informations essentielles. Une partie des pays (Croatie, Chypre, Malte et Israël) ont encore renforcé leur coopération et leurs échanges d'informations en incitant les autorités compétentes à signer des protocoles d'accord.
- 389. Les organes ou entités établis par les Etats membres de MONEYVAL revêtent fréquemment comme indiqué plus haut un caractère multidisciplinaire et présentent des caractéristiques communes ou analogues. Ces objectifs incluent tout ou partie des tâches, fonctions et responsabilités suivantes :
 - coordination des activités;
 - élaboration de politiques et de procédures ;
 - élaboration de projets de loi ou d'amendements en relation avec le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme ;
 - examen systématique des mécanismes de prévention du blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ;
 - évaluation du niveau de conformité des entités soumises à l'obligation de déclaration aux lois, règles et règlements pertinents;
 - évaluation de l'effectivité des systèmes de prévention et de mise en œuvre ;
 - analyse stratégique des menaces et des vulnérabilités et
 - évaluation des statistiques.
- 390. L'évaluation de la situation dans tous les Etats de MONEYVAL classés largement conformes pour la R.31 indique que, comme c'était le cas pour les pays classés conformes, ils ont mis en place des mécanismes de coopération et de coordination y compris sous l'angle de l'échange d'informations. Ces mécanismes reposent sur des groupes de travail ou des dispositions institutionnelles permettant une telle coopération. Dans certains pays, cependant, il existe plus d'un groupe de travail composé de représentants du secteur dont l'action est complétée par d'autres organes ayant fait l'objet d'un protocole d'accord. Une analyse des facteurs expliquant

^{89.} Arménie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Moldova, Monténégro, Monaco, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, Ukraine.

^{90.} Bulgarie, Croatie, Chypre, Hongrie, Liechtenstein, Malte, Slovénie, Israël.

^{91.} Albanie, Andorre, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, République tchèque, Géorgie, Pologne, Saint-Marin, Slovaquie, « ex-République yougoslave de Macédoine ».

la notation « Largement conforme » indique que l'effectivité a été établie à un titre ou un autre pour tous les pays concernés. Parmi les lacunes expliquant les notations médiocres, on trouve l'absence d'une coopération formelle, l'interaction insuffisante entre les différentes autorités de surveillance et l'inadéquation de la coopération au niveau opérationnel, ainsi que l'absence de retours d'information et de mécanismes de reddition de comptes.

- 391. Les analyses relatives à la R.31 dans les rapports d'évaluation mutuelle des Etats membres de MONEYVAL classés partiellement conformes indiquent une situation différente de celle des pays classés largement conformes, en raison de la diversité et de la gravité accrue des lacunes expliquant la notation. Certains des pays concernés ont prévu des modalités de coopération et de coordination dans les domaines relevant du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Cependant, l'analyse indique de sérieuses lacunes communes à ces pays. Outre la question du degré d'efficacité de ces arrangements, les lacunes identifiées incluent l'absence de résultats dans les domaines requérant une coopération et, par conséquent, l'absence de coordination et de coopération notamment dans le domaine de l'élaboration des politiques ; l'incohérence des approches ; et l'absence d'un examen collectif et régulier des systèmes LCB/FT mis en place.
- 392. Il n'est donc pas surprenant, sur la base de l'analyse qui précède, que les notations varient beaucoup, même si globalement elles sont plutôt honorables.
- 393. Selon les rapports de progrès et notamment ceux émanant des pays classés partiellement conformes la plupart desdits pays auraient pris (ou seraient sur le point de prendre) des mesures visant à établir des mécanismes plus efficaces de coopération et de coordination, y compris l'échange d'informations. Ces mesures, une fois adoptées et effectivement mises en œuvre, devraient aider les Etats membres de MONEYVAL à instaurer un niveau encore supérieur de coopération efficace au plan national. Cette coopération devrait à son tour favoriser une meilleure coopération au plan international.

Recommandation 32 – Statistiques (aspects financiers)

Recommandation 32

Les pays devraient faire en sorte que leurs autorités compétentes puissent examiner l'efficacité de leurs systèmes de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en tenant des statistiques complètes sur des questions relatives à l'efficacité et au bon fonctionnement de ces systèmes. Ces statistiques devraient porter sur les déclarations d'opérations suspectes reçues et diffusées; les enquêtes; les poursuites et condamnations liées au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme; les biens gelés, saisis ou confisqués; et l'entraide judiciaire ou les autres demandes internationales de coopération.

- 394. La R.32 est l'une des recommandations ayant donné lieu à des notations disparates. Elle appelle les pays à veiller à ce que leurs autorités compétentes puissent examiner l'efficacité de leur système LCB/FT en tenant des statistiques complètes sur les questions relatives à l'efficacité et au bon fonctionnement desdits systèmes.
- 395. L'un des principaux objectifs de l'évaluation de troisième cycle étant la mesure de l'efficacité des systèmes LCB/FT mis en place dans les Etats membres de MONEYVAL, les rapports d'évaluation mutuelle accordent naturellement une grande importance à ces statistiques. Il ressort clairement de ce rapport que la priorité accordée aux statistiques est un facteur commun à tous les secteurs de l'analyse, principalement en tant que base objective de l'estimation de l'efficacité du système.
- 396. Les notations globales pour la R.32 se situent plutôt dans la moitié inférieure du classement, puisque 58,6% des pays ont obtenu une notation médiocre et 41,4% une notation honorable, même si aucun pays n'a été classé conforme. Cependant, 3 pays⁹² ont été classés non conformes. La majorité des pays (14)⁹³ ont été classés partiellement conformes et sont suivis de près par un groupe de 12 pays⁹⁴ classés largement conformes.

^{92.} Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine.

^{93.} Albanie, Bulgarie, Croatie, Chypre, Géorgie, Lituanie, Moldova, Monténégro, Pologne, Saint-Marin, Serbie, Slovaquie, « ex-République yougoslave de Macédoine », Ukraine.

^{94.} Andorre, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Liechtenstein, Malte, Monaco, Roumanie, Fédération de Russie, Slovénie, Israël.

- 398. Au vu des rapports d'évaluation mutuelle, les principales statistiques recherchées par les examinateurs pour le secteur financier visaient : la taille du secteur concerné ; le nombre d'inspections sur place concernant les questions de LCB/FT ; des informations quantitatives et qualitatives sur les sessions de formation ; ainsi que le type et le nombre des sanctions infligées.
- 399. Concernant le premier ensemble de statistiques relatives à la taille du secteur financier, il semble que tous les Etats membres de MONEYVAL aient été en mesure de fournir les données nécessaires. Certains d'entre eux ont communiqué des informations plus détaillées allant au-delà de la taille du secteur défini en termes de nombre et de type d'opérateurs. Ces informations complémentaires incluaient parfois la part du secteur financier dans le produit intérieur brut (PIB) sous l'angle du volume des opérations de bilan, des opérations sur le territoire national et à l'étranger, ainsi que de la structure de l'importance systémique du secteur pour l'économie du pays concerné.
- 400. Les statistiques relatives aux inspections sur place, ventilées en fonction du nombre de visites effectuées dans les divers types d'institutions concernés, se sont souvent révélées également précieuses pour la plupart des pays. Il ressort cependant des rapports d'évaluation mutuelle qu'il était difficile à l'époque pour les examinateurs de distinguer les inspections sur place liées aux questions de LAB/FT de celles entrant dans le cadre du contrôle prudentiel. Ceci, parce que la plupart des pays ne disposent pas de statistiques relatives à la répartition des inspections selon que l'objet de celles-ci tient au contrôle prudentiel, aux mesures LAB/FT ou aux deux.
- 401. Dans le contexte des statistiques quantitatives et qualitatives relatives à la formation, il apparaît également que la majorité des pays ont été en mesure de fournir des statistiques relatives aux activités de formation auxquelles les autorités compétentes pour le secteur financier ont participé. De fait, le secteur lui-même a parfois communiqué des statistiques relatives à la formation en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.
- 402. On ne saurait en dire autant des statistiques relatives aux types et au nombre des sanctions. Les rapports d'évaluation mutuelle indiquent généralement que les autorités de surveillance du secteur financier ne tiennent pas de statistiques détaillées sur les sanctions appliquées qu'elles revêtent un caractère administratif ou pénal en distinguant celles qui relèvent de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et celles relevant du contrôle prudentiel lorsqu'une seule et même autorité est compétente pour infliger lesdites sanctions.

Recommandation spéciale VI - Services de transmission de fonds ou de valeurs (TFV)

Recommandation spéciale VI – Systèmes de transmission de fonds ou de valeurs

Chaque pays devrait prendre des mesures afin de s'assurer que les personnes physiques ou morales, y compris les agents, qui fournissent un service de transmission de fonds ou de valeurs, y compris la transmission à travers un système ou réseau informel visant le transfert de fonds ou de valeurs, obtiennent une autorisation d'exercer ou s'inscrivent sur un registre, et qu'elles soient assujetties à toutes les Recommandations du GAFI qui s'appliquent aux banques et aux institutions financières non bancaires. Chaque pays devrait s'assurer que les personnes physiques ou morales qui fournissent ce service illégalement soient passibles de sanctions administratives, civiles ou pénales.

94

- 403. L'objectif de la RS.VI est de s'assurer que les personnes physiques ou morales fournissant un service de transmission de fonds ou de valeurs obtiennent une autorisation d'exercer ou s'inscrivent sur un registre conformément à l'ensemble des 40 + 9 Recommandations du GAFI applicables aux banques et aux institutions financières non bancaires. Par conséquent, la Recommandation se compose de trois éléments : l'autorisation d'exercer ou l'enregistrement ; l'application des 40 + 9 Recommandations du GAFI ; et l'application de sanctions en cas de fourniture de services sans autorisation d'exercer ou de non-respect des obligations LCB/FT. En vertu des Lignes directrices du GAFI concernant les Recommandations spéciales, le terme *transmission de fond* ou *service de transmission* désigne un service financier permettant de mettre une somme d'argent à la disposition d'une personne physique ou morale par le biais d'un réseau spécialisé ou du système bancaire réglementé. Les exigences énoncées par la RS.VI sont en outre complétées par la Note interprétative pertinente et par les Meilleures pratiques internationales, lesquelles font partie de la documentation de référence servant à l'évaluation de la conformité des Etats membres de MONEYVAL à la RS.VI.
- 404. Les statistiques révèlent que le niveau de conformité des Etats membres de MONEYVAL à la RS.VI est faible, puisque 64.3% des pays ont obtenu une notation médiocre : 5⁹⁵ ont été classés non conformes et 13⁹⁶ partiellement conformes.
- 405. Une évaluation des facteurs expliquant les notations « Non conforme » permet d'identifier certaines caractéristiques communes aux pays concernés :
 - aucun régime d'autorisation d'exploiter ou d'enregistrement n'est prévu concernant la fourniture de services de transmission de fonds ou de valeurs ;
 - les entités exerçant de manière informelle ces activités ne sont pas soumises à des obligations LCB/FT;
 - le système de contrôle de la conformité est inefficace et le pouvoir de sanction insuffisant.
- 406. Une évaluation analogue des facteurs expliquant les notations « Partiellement conforme » permet également d'identifier certaines caractéristiques communes aux pays concernés :
 - absence d'une surveillance adéquate concernant notamment les institutions financières non bancaires fournissant des services de transmission de fonds, en particulier lorsque ce service est proposé par la poste ;
 - présence de systèmes informels et non réglementés ;
 - inquiétudes concernant l'efficacité.
- 407. Un Etat membre de MONEYVAL la Slovénie a obtenu une notation « Non applicable ». La raison de cette conclusion, telle qu'elle est énoncée dans l'analyse de la Recommandation spéciale dans le rapport d'évaluation mutuelle, tient à ce qu'« une interdiction générale pèse, en Slovénie, sur les activités de transfert de fonds en dehors du secteur bancaire réglementé et surveillé ».
- 408. Par ailleurs, 7 Etats membres⁹⁷ de MONEYVAL ont été classés « largement conformes » et 3⁹⁸ seulement « conformes » à la RS.VI.
- 409. Une évaluation des facteurs expliquant la notation « largement conforme » révèle que l'absence de surveillance efficace en particulier de la poste lorsque celle-ci fournit des services de transmission de fonds tient un rôle primordial.
- 410. Le critère essentiel RS.VI.2 précise les recommandations auxquelles les personnes physiques ou morales fournissant des services de transmission de fonds devraient être soumises. L'analyse des facteurs expliquant la notation révèle que les examinateurs n'ont mentionné directement un problème d'application des recommandations indiquées que dans certains pays.

^{95.} Croatie, Pologne, Roumanie, Fédération de Russie, Saint-Marin.

^{96.} Albanie, Andorre, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, République tchèque, Géorgie, Lettonie, Moldova, Monténégro, Serbie, « ex-République yougoslave de Macédoine », Ukraine, Israël.

^{97.} Arménie, Chypre, Estonie, Liechtenstein, Lituanie, Monaco, Slovaquie.

^{98.} Bulgarie, Hongrie, Malte.

- 411. Le rapport d'évaluation mutuelle des pays classés conformes indique et c'est là un point positif que, dans ces derniers, les services de transmission de fonds ne peuvent être fournis que par les banques et, par conséquent, la législation LCB/FT s'applique directement, à moins qu'un régime distinct de délivrance d'autorisation d'exercer soit mis en place et contrôlé par une instance surveillant l'ensemble des entités concernées.
- 412. Une évaluation des rapports de progrès de certains Etats membres de MONEYVAL, tels qu'ils ont été soumis à la Plénière, permet d'obtenir des résultats intéressants. Par exemple, nul ne sait avec certitude concernant certains pays (comme l'Albanie et la Pologne) si la moindre mesure a été prise jusqu'à présent pour combler les lacunes identifiées. Pour d'autres pays (comme l'Andorre, la Géorgie, la Lettonie, la Moldova et Saint-Marin), les rapports de progrès indiquent que certaines mesures législatives avaient déjà été adoptées et mises en œuvre au moment de la rédaction du rapport. Par ailleurs, certains pays (comme la Croatie et la République tchèque) seraient en train de planifier ou d'adopter des mesures relatives à la mise en œuvre de la RS.VI par le biais de la transposition de la Directive de l'UE concernant les services de paiement⁹⁹.

Recommandation spéciale VII - Virements électroniques

Recommandation spéciale VII - Virements électroniques

Les pays devraient prendre des mesures afin d'obliger les institutions financières, y compris les services de remise de fonds, à inclure des renseignements exacts et utiles relatifs au donneur d'ordre (nom, adresse et numéro de compte) concernant les transferts de fonds et l'envoi des messages qui s'y rapportent. Les renseignements devraient accompagner le transfert ou le message qui s'y rapporte tout au long de la chaîne de paiement.

Les pays devraient prendre des mesures pour s'assurer que les institutions financières, y compris les services de remise de fonds, mettent en œuvre une surveillance approfondie et un suivi aux fins de détection des activités suspectes des transferts de fonds non accompagnés de renseignements complets sur le donneur d'ordre (nom, adresse et numéro de compte).

- 413. La RS.VII impose certaines obligations aux institutions financières, y compris les services de transmission (transfert) de fonds au sens attribué à ce terme par la RS.VI, et notamment d'inclure des renseignements exacts et utiles relatifs aux donneurs d'ordre, renseignements qui devront accompagner le transfert ou le message tout au long de la chaîne de paiement¹⁰⁰. De plus, les institutions financières et les services de remise de fonds sont tenus de mettre en œuvre une surveillance et un suivi approfondis en vue de détecter les opérations suspectes visant des transferts non accompagnés de renseignements complets sur le donneur d'ordre. Les exigences énoncées dans la RS.VII sont en outre renforcées par la Note interprétative révisée et les Lignes directrices relatives aux Recommandations spéciales, lesquelles font partie des documents de référence concernant l'évaluation de la conformité à la RS.VII.
- 414. Comme c'était le cas pour la RS.VI, les statistiques indiquent que les notations pour la RS.VII sont plutôt médiocres, puisque 72,4% des Etats membres de MONEYVAL se situent dans la moitié inférieure du classement. Parmi eux, 9¹⁰¹ ont été classés « non conformes » et 12¹⁰² « partiellement conformes ».
- 415. Une évaluation des facteurs expliquant les raisons pour lesquelles ces pays ont été classés non conformes révèle notamment :
 - l'absence d'exigences (ou des exigences minimes) concernant le donneur d'ordre, l'intermédiaire et l'institution bénéficiaire conformément aux critères essentiels pertinents ;
 - dans certains cas, un seuil supérieur à celui fixé, notamment en ce qui concerne les opérations occasionnelles;
 - des lacunes dans le régime de sanction ;
 - l'absence de suivi de contrôle par les autorités de surveillance.

^{99.} Directive 2007/64/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Europe du 13 novembre 2007 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les Directives 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE ainsi que 2006/48/CE et abrogeant la Directive 97/5/CE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE). OJ L 319, 5 décembre 2007, pp. 1 à 36.

^{100.} Ces renseignements sont généralement compris comme incluant les nom, adresse et numéro de compte (cette liste nétant pas exhaustive).

^{101.} Albanie, Géorgie, Lettonie, Liechtenstein, Moldova, Monténégro, Pologne, Saint-Marin, « ex-République yougoslave de Macédoine ».

^{102.} Andorre, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Lituanie, Malte, Monaco, Fédération de Russie, Serbie, Slovaquie, Ukraine, Israël.

- 416. Concernant les Etats membres de MONEYVAL classés partiellement conformes, les principaux facteurs expliquant cette notation incluent :
 - l'absence de dispositions juridiques complètes, même si en pratique certaines exigences sont respectées ;
 - l'absence d'obligation de vérification des renseignements concernant le donneur d'ordre ;
 - l'absence de procédures prenant le risque en considération.
- 417. 27.6% des Etats membres de MONEYVAL ont obtenu des notations honorables, puisque 2 (Chypre et la Hongrie) ont été classés « conformes » et 6^{103} « largement conformes ».
- 418. La plupart des Etats membres de MONEYVAL classés largement conformes doivent cette notation au fait que, selon les examinateurs, la *mise en œuvre et l'efficacité du Règlement de l'UE n'ont pas pu être évaluées* si ce n'est sous l'angle de la conformité à une partie des critères essentiels.
- 419. Au sein de l'Union européenne, les exigences énoncées par la RS.VII ont été reprises par le Règlement (CE) n° 1781/2006 du 15 novembre 2006, lequel est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Le texte du Règlement est également pertinent concernant les pays de l'Espace économique européen (EEE)¹⁰⁴.
- 420. Les règlements de l'UE constituant la législation de fait des Etats membres de l'Union européenne à compter de la date de leur entrée en vigueur, il a été procédé à une analyse des notations attribuées aux Etats membres de l'EEE et des facteurs expliquant lesdites notations. Tout dépend, cependant, de la date de l'évaluation mutuelle, dans la mesure où le Règlement de l'UE pertinent est entré en vigueur en janvier 2007. Cette analyse indique que seuls deux Etats membres de l'UE ont fait l'objet d'une évaluation mutuelle après l'entrée en vigueur de cet instrument. Les deux pays concernés (la Bulgarie et la Roumanie) ont été classés largement conformes, compte tenu du fait de l'impossibilité de démontrer l'application effective du Règlement (lequel n'était entré en vigueur que peu de temps avant la visite). Concernant tous les autres Etats membres de l'UE évalués avant l'entrée en vigueur du Règlement et ayant obtenu différentes notations selon les facteurs spécifiques pris en considération, les rapports d'évaluation mutuelle adoptés pendant ou après l'année 2007 mentionnent l'entrée en vigueur imminente ou récente de cet instrument.
- 421. En fait, les rapports de progrès des Etats membres de l'UE mentionnent le Règlement comme faisant partie de leur droit interne, même si l'efficacité de la mise en œuvre de celui-ci n'est pas mesurée dans ce document. Concernant les Etats membres de MONEYVAL n'étant pas membres de l'UE, les rapports de progrès font état de mesures législatives reflétant fréquemment les dispositions du Règlement de l'UE

Notations moyennes relatives aux autres recommandations préventives

422. Comme pour les recommandations fondamentales et les recommandations clés, une analyse de la moyenne des notations attribuées aux autres recommandations préventives a permis d'établir le tableau suivant 105, 106.

Notations moyennes pour les autres recommandations préventives (nombre de pays)

Catégories	Non applicable	Non conforme	Partiellement conforme	Largement conforme	Conforme
Autres rec. préventives	1	6	11	7	4

^{103.} Arménie, Bulgarie, République tchèque, Estonie, Roumanie, Slovénie.

^{104.} Règlement (CE) n° 1781/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 relatif aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE). OJ L 345, 8 décembre 2006, pp. 1 à 9.

^{105.} Recommandations 6, 7, 8, 9, 11, 12, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 29, 30, 31 et 32.

^{106.} Recommandations spéciales VI et VII.

424. Le tableau qui précède indique en outre que, même sur les 11 pays (37,9%) ayant obtenu des notations honorables, 4 seulement ont été classés conformes. La situation globale est principalement affectée par les notations élevées attribuées pour les R.19 (25 pays), 29 (22 pays) et 20 (21 pays).

Notations globales moyennes pour les recommandations préventives

425. Le tableau suivant résume les notations globales moyennes pour les Etats membres de MONEYVAL :

Notations globales moyennes pour les recommandations préventives (nombre de pays)

Catégories	Non applicable	Non conforme	Partiellment conforme	Largement conforme	Conforme
Rec. fdtales et rec. clés	-	3	12	10	4
Autres rec.	1	6	11	7	4
Conformité globale moyenne	1	5	11	8	4

- 426. La situation des Etats membres de MONEYVAL sous l'angle de la conformité globale moyenne pour l'ensemble des Recommandations préventives est médiocre pour 55,2% d'entre eux (soit 16 pays). Parmi les pays concernés, la majorité (11) a été classée partiellement conforme. Concernant les 12 pays ayant obtenu des notations honorables, la majorité (8) a été classée Largement conforme.
- 427. Globalement, cette situation soulève certaines préoccupations concernant les Etats membres de MONEY-VAL. Certains facteurs particuliers, soulignés pendant le troisième cycle d'évaluation, auraient pu avoir des implications sur les notations relatives aux mesures préventives :
 - la complexité de l'exercice d'évaluation lui-même, tel qu'il résulte de l'application de la Méthodologie en général et de la complexité intrinsèque de certaines recommandations comme la R.5 ;
 - des différences éventuelles entre les rapports antérieurs et les plus récents en raison de l'interprétation plus subtile des deux Recommandations et de la Méthodologie d'évaluation sur la base de l'expérience acquise;
 - la promulgation d'une législation soit immédiatement avant, soit immédiatement après la visite sur place qui a pu influencer les notations à différents degrés tout en laissant subsister certaines lacunes en matière d'effectivité;
 - la position adoptée par la plupart des pays qui ont préféré ne pas réviser leur législation avant l'entrée en vigueur de la Troisième Directive antiblanchiment de l'UE.

IV. Questions touchant aux activités répressives

Incorporation des Recommandations 13, 14, 16, 26-28 et 40, ainsi que des Recommandations spéciales IV et V)

Recommandations fondamentales

Recommandation 13 et Recommandation spéciale IV - Déclaration des opérations suspectes

Recommandation 13

Si une institution financière soupçonne ou a des raisons suffisantes de soupçonner que des fonds proviennent d'une activité criminelle, ou sont liés au financement du terrorisme, elles devraient être tenues, directement en vertu d'une loi ou d'une réglementation, de faire sans délai une déclaration d'opérations suspectes auprès de la cellule de renseignements financiers (CRF).

Recommandation spéciale IV – Déclaration des transactions soupçonnées d'être liées au terrorisme

Si les institutions financières, ou les autres entreprises ou entités assujetties aux obligations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux, suspectent, ou ont des motifs raisonnables de suspecter que des fonds sont liés, associés ou destinés à être utilisés pour le financement du terrorisme, des actes terroristes ou des organisations terroristes, elles devraient être tenues de déclarer rapidement leurs soupçons aux autorités compétentes.

- 428. Les notations globales pour la R.13 semblent plutôt médiocres, puisque 65.5% des Etats membres de MONEYVAL ont été classés non conformes ou partiellement conformes, 34.3% Largement conformes et un seul conforme. Ce constat vaut également pour la RS.IV. Il convient de noter, cependant, que concernant la R.13, 2 pays ont été classés non conformes, alors que pour la RS.IV, 9 pays ont obtenu cette notation, ce qui semblerait indiquer que l'impact d'une lacune identifiée sous l'angle du critère RS IV.1¹⁰⁷ sur la notation globale est généralement supérieur à celui du manquement correspondant au critère 13.2¹⁰⁸.
- 429. A l'exception d'un pays, toutes les juridictions sont conformes à la norme internationale minimale puisqu'elles établissent un système de déclaration des opérations suspectes/inhabituelles (DOS). Certains pays ont opté pour un système de déclaration supplémentaire fondé sur l'obligation de signaler les opérations en espèces

^{107.} Le critère IV.1 se lit comme suit : « Une institution financière devrait être tenue par la loi ou la réglementation d'effectuer une déclaration (une déclaration d'opération suspecte – DOS) à la CRF lorsqu'elle soupçonne ou a des raisons suffisantes de soupçonner que des fonds sont liés, associés ou destinés à être utilisés à des fins de terrorisme, d'actes terroristes, par des organisations terroristes ou par ceux qui financent le terrorisme. Cette disposition devrait être une obligation directement contraignante et toute obligation indirecte ou implicite de déclarer les opérations suspectes, que ce soit en raison d'éventuelles poursuites pour une infraction de financement du terrorisme ou pour d'autres motifs (déclaration dite indirecte) n'est pas acceptable. ».

^{108.} Le critère 13.2 se lit comme suit: « L'obligation d'effectuer une DOS s'applique aussi aux fonds pour lesquels il existe des motifs raisonnables de suspecter ou dont on suspecte qu'ils sont liés ou en rapport avec ou qu'ils vont servir au terrorisme, à des actes terroristes ou à des organisations terroristes ou à ceux qui financent le terrorisme. ».

- 430. Bien que l'obligation de déclaration s'applique au moins à toutes les opérations semblant porter sur les produits des infractions principales désignées, 7 pays ont été jugés déficients sous cet angle, en raison de la couverture partielle de l'infraction de blanchiment de capitaux, notamment (comme indiqué dans la section juridique du présent examen) sous l'angle de l'incrimination du délit d'initié et de la manipulation de marché. De plus, 17 pays ont été critiqués pour ne pas avoir inclus les tentatives d'opérations dans leur régime de déclaration.
- 431. Les statistiques révèlent une prépondérance des rapports basés sur des critères objectifs, particulièrement sous la forme de DTN (les CRF recevant généralement beaucoup plus de déclarations de ce type que de DOS). Les pays appliquant les deux systèmes considèrent généralement les DTN comme un outil supplémentaire d'analyse des DOS. Certaines CRF éprouvent des difficultés à gérer le volume élevé de déclarations généré par le système de déclaration automatique et très rares sont les DTN qui semblent donner lieu à une analyse complémentaire ou à une communication aux autorités compétentes.
- 432. Concernant la déclaration des soupçons de financement du terrorisme (une obligation relativement nouvelle pour bon nombre de pays pendant le troisième cycle), 19 juridictions ont été estimées déficientes soit en raison de l'absence d'incrimination du financement du terrorisme (et par conséquent de l'obligation correspondante de déclaration), soit en raison de la couverture insuffisante de l'infraction, soit des deux. Toutefois, les rapports de progrès indiquent que les juridictions adoptent progressivement des actions correctives en vue de couvrir toutes les infractions principales et d'introduire les déclarations correspondantes d'opérations liées au financement du terrorisme.
- 433. L'efficacité de l'analyse pâtit souvent de l'absence de statistiques pertinentes ou de la qualité médiocre de ces données. En bref, des progrès sont encore possibles sous l'angle du nombre et de la qualité des DOS, et notamment de celles émanant du secteur non financier, par le biais d'une amélioration des consignes communiquées par la CRF ou toute autre autorité compétente.
- 434. Dans les pays envoyant leurs déclarations à la CRF dans le contexte de la RS.III, il arrive fréquemment qu'aucune autre déclaration ne soit faite en vertu de la RS.IV, ce qui pourrait indiquer une confusion au sein du secteur financier concernant l'objectif plus large de cette Recommandation spéciale : un problème qu'il conviendrait peut-être de résoudre en énonçant des lignes directrices plus précises concernant cet instrument.
- 435. Bien qu'il ne soit pas érigé en norme par le GAFI, le principe de la déclaration a priori c'est-à-dire avant l'exécution de l'opération suspecte¹⁰⁹ renforce clairement l'efficacité du système de déclaration, dans la mesure où il permet à la CRF et aux autorités répressives d'intervenir de manière plus rapide. Il est encourageant de constater que des juridictions ont adopté cette approche, mais légèrement surprenant de voir que tous les pays membres de l'UE n'avaient pas encore expressément imposé cette règle au moment de leur évaluation.

Recommandations clés

Recommandation 26 - La CRF

Recommandation 26

Les pays devraient mettre en place une CRF qui serve de centre national pour recueillir (et, dans les cas prévus, de solliciter), analyser et transmettre les déclarations d'opérations suspectes et d'autres informations concernant les actes susceptibles d'être constitutifs de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. La CRF devrait avoir accès, directement ou indirectement et en temps voulu, aux informations financières, administratives et en provenance des autorités de poursuite pénale pour exercer correctement ses fonctions et notamment analyser les déclarations d'opérations suspectes.

- 436. Globalement, le niveau de conformité à la R.26 est bon, puisque 72,4% des notations sont honorables. Deux pays seulement ont été classés non conformes dont l'Azerbaïdjan qui n'avait pas établi de CRF conforme aux normes internationales à l'époque de l'adoption de son rapport d'évaluation en décembre 2008¹¹⁰. L'autre pays concerné (Saint-Marin) a apporté de nombreuses modifications au cadre institutionnel et aux pratiques opérationnelles de sa CRF l'année suivant celle de l'adoption de son rapport d'évaluation mutuelle, de manière à combler les lacunes identifiées.
- 437. Il ressort de l'ensemble des rapports que les principales lacunes identifiées peuvent être résumées comme suit :
 - limitation du mandat de la CRF ayant notamment pour effet d'inclure le financement du terrorisme du champ de ses responsabilités ;
 - absence de lignes directrices visant les modalités de déclaration ;
 - absence d'indépendance ou d'autonomie réelle (une caractéristique indispensable pour pouvoir examiner chaque affaire selon ses mérites);
 - incapacité de mettre en œuvre des règles adéquates de confidentialité et d'apaiser les autres préoccupations tenant au système de sécurité ;
 - absence de rapports périodiques de la CRF ou teneur trop légère de ces documents aux yeux des examinateurs et
 - incapacité de tenir ou de communiquer des statistiques adéquates.
- 438. L'une des critiques les plus persistantes adressées aux CRF assumant des responsabilités supplémentaires en matière de surveillance¹¹¹ vise l'insuffisance des ressources affectées à ces activités ou l'impact négatif des activités de surveillance sur la capacité globale de la CRF de s'acquitter de ses tâches. Cette question a également eu un impact sur l'évaluation de la conformité à la R.30, laquelle vise essentiellement l'obligation pour les pays de doter leurs autorités LCB/FT de ressources financières, humaines et techniques adéquates.
- 439. Les pouvoirs (juridiques) des CRF notamment sous l'angle de leur accès à des informations supplémentaires émanant des entités déclarantes ou d'autres sources extérieures ont été jugés le plus souvent suffisants, même si des remarques critiques ont été formulées à cet égard concernant cette juridiction (remarques visant essentiellement l'exercice insuffisant par les CRF concernées de leurs pouvoirs « d'enquête »).
- 440. Comme indiqué précédemment dans la section consacrée aux recommandations visant des mesures législatives, la plupart des juridictions (17) ont prévu un mécanisme de suspension des opérations suspectes ou de blocage des avoirs. 15 CRF disposent du pouvoir d'imposer directement une telle mesure, tandis que 2 doivent d'abord s'adresser à leur hiérarchie (généralement le ministre ou le procureur général) pour pouvoir prendre une telle mesure. 3 juridictions appliquaient un régime analogue obligeant l'entité soumise à l'obligation de déclaration à bloquer/suspendre elle-même l'opération suspecte.

101

^{110.} L'Azerbaïdjan a créé par la suite une CRF qui est devenue opérationnelle le 2 novembre 2009.

^{111.} Cette question n'est pas directement couverte par la R.26 (laquelle vise les fonctions essentielles de la CRF).

- 441. Compte tenu des résultats honorables obtenus, il n'a été procédé à aucune analyse minutieuse de l'efficacité des CRF sous l'angle de leurs fonctions essentielles. Il arrive fréquemment que la police, en tant qu'utilisateur des données recueillies par la CRF, ait des remarques à formuler concernant les performances de cette cellule.
- 442. Le présent examen ne prend pas position sur la question de savoir s'il vaut mieux recevoir beaucoup de DOS ou un nombre plus réduit de DOS de meilleure qualité. Cette question est débattue dans plusieurs rapports, du point de vue des performances nationales sous l'angle des R.13 et R.26. Cependant, d'aucuns ont suggéré que l'une des manières d'estimer ou d'apprécier l'efficacité du fonctionnement de la CRF est d'analyser les statistiques relatives aux données communiquées par celle-ci aux autorités répressives afin de les comparer aux données entrantes (DOS).

Le tableau suivant résume le pourcentage des déclarations envoyées par les CRF des Etats membres de MONEYVAL aux fins d'enquête à des autorités répressives par rapport au nombre de DOS reçues par ces cellules

Ratio Nombre de rapports de renseignements financiers envoyés/Nombre de DOS reçues

Pourcentage de DOS reçues que les CRF ont fait suivre aux autorités répressives	<10%	10-20%	20-30%	30-40%	40-50%	>70%
CRF (29 au total)	14	4	5	2	2	2

Bien qu'il soit impossible de formuler des conclusions définitives sur la base de ce seul chiffre, la comparaison révèle tout d'abord une grande différence entre les CRF dont presque la moitié ont fait suivre moins de 10% de leurs DOS une fois le traitement de celles-ci terminé. Cette remarque ne vise pas à porter un jugement sur les performances des 14 CRF ayant fait suivre moins de 10% de leurs DOS aux autorités répressives, mais permet de suggérer qu'une telle comparaison pourrait servir de fondement à une analyse plus minutieuse des performances des cellules de renseignements financiers et peut-être également de la qualité des DOS qui leur parviennent. L'analyse des chiffres pertinents au plan national pourrait également s'avérer utile, non seulement au sein de la CRF, mais dans le cadre d'une coopération entre cette dernière et les autorités répressives qui doivent ensuite travailler sur ces documents tels qu'ils leur ont été envoyés.

Recommandation 40 - Autres formes de coopération (entre autorités répressives)

Recommandation 40

Les pays devraient faire en sorte que leurs autorités compétentes accordent à leurs homologues étrangers la coopération internationale la plus large possible. Il conviendrait que soient mis en place des dispositifs clairs et efficaces pour faciliter un échange rapide et constructif directement entre les homologues de chaque pays, spontanément ou sur demande, des informations ayant trait aussi bien au blanchiment de capitaux qu'aux infractions sous-jacentes. Ces échanges devraient être autorisés sans condition indûment restrictive. En particulier:

- a) Les autorités compétentes ne devraient pas refuser une demande d'entraide au seul motif que la demande est également considérée comme portant sur des questions fiscales.
- b) Les pays ne devraient pas, pour refuser la coopération, invoquer les lois qui imposent aux institutions financières de préserver le secret ou la confidentialité.
- c) Les autorités compétentes devraient pouvoir exécuter des demandes d'informations et, si possible, procéder à des enquêtes, pour le compte d'homologues étrangers.

Lorsque la possibilité d'obtenir des informations recherchées par une autorité compétente étrangère ne fait pas partie des prérogatives de l'autorité homologue, les pays sont également encouragés à permettre un échange rapide et constructif d'informations avec les autorités non homologues. La coopération avec les autorités étrangères autres que les autorités homologues pourrait avoir lieu directement ou indirectement. Lorsqu'elles ont un doute quant à la démarche à suivre, les autorités compétentes devraient d'abord contacter leurs homologues étrangers pour qu'ils leur prêtent assistance.

Les pays devraient mettre en place des contrôles et des garanties pour faire en sorte que les informations échangées par les autorités compétentes ne soient utilisées que de la manière autorisée et en conformité avec leurs obligations de protection de la vie privée et de protection des données.

- 443. Globalement, le niveau de conformité à la R.40 est élevé puisque 72,4% des notations sont honorables. Aucun pays n'a été classé non conforme.
- 444. Les échanges d'informations visant les affaires de financement du terrorisme fonctionnent correctement, ce qui laisse ouverte la question de la valeur réelle des renseignements ainsi échangés et de l'efficacité de leur utilisation concrète au niveau des enquêtes et des poursuites.
- 445. Les principales lacunes relevées peuvent être résumées comme suit :
 - Les échanges d'informations concernant les affaires liées au financement du terrorisme présentent certaines déficiences sous l'angle de l'incrimination du financement du terrorisme et du mandat de la CRF.
 - Les pouvoirs accordés à la CRF en matière d'accès aux autres bases de données à la demande d'un homologue étranger varient d'un pays à l'autre. Il arrive parfois, cependant, que nul ne sache avec certitude la portée réelle de ces pouvoirs et la mesure dans laquelle les CRF ont accès aux informations financières.
 - Certaines restrictions ou incertitudes pèsent sur le pouvoir de la CRF de mener des enquêtes pour le compte d'un homologue étranger.
 - La pénurie de statistiques complètes et détaillées complique l'évaluation globale de l'efficacité.

103

446. Le tableau ci-dessous indique la conformité globale moyenne sous l'angle des notations attribuées aux Etats membres de MONEYVAL pour les recommandations fondamentales¹¹² et les recommandations clés¹¹³ en matière d'activités répressives.

Notations pour les recommandations fondamentales et les recommandations clés en matière d'activités répressives (nombre de pays)

Catégories	Non applicable	Non conforme	Partiellement conforme	Largement conforme	Conforme
Rec. fdtales	-	5	14	9	1
Rec. clés	-	-	9	14	6
Conformité globale moyenne	-	2	11	12	4

- 447. Les analyses dont les résultats sont reportés dans le tableau qui précède révèlent un niveau de conformité plutôt bon, puisque 16 (55,2%) des pays ont obtenu une notation honorable. La très grande majorité des pays se situe cependant au milieu du tableau, puisque 12 sont classés largement conformes et 11 partiellement conformes.
- 448. Concernant les recommandations fondamentales, les notations sont très médiocres, puisque 14 (48,3%) pays ont obtenu une notation « Partiellement conforme ». A l'autre extrémité, on trouve 9 pays classés largement conformes. Ces résultats s'expliquent principalement par les notations pour la Recommandation 13. Concernant la notation « Largement conforme », celle-ci est largement due aux évaluations de la conformité à la Recommandation 13 et à la Recommandation spéciale IV, lesquelles ont contribué à parts égales à ce résultat. La Recommandation spéciale IV a également fortement poussé les résultats vers le bas : un constat somme toute logique puisque, à l'époque de l'évaluation, la plupart des pays étaient encore en phase de rédaction d'une législation de prévention du financement du terrorisme et, par conséquent, n'assumaient pas leurs obligations en matière de déclaration.
- 449. Concernant les recommandations clés, les notations sont plutôt honorables, puisque 20 (69%) juridictions ont été classées « Largement conformes » (16 pays) ou « conformes » (4 pays). Cette catégorie reflète les notations élevées attribuées pour la Recommandation 26, lesquels ont également influé sur la notation « Conforme » attribuée à 6 pays. La deuxième recommandation ayant également fortement influé sur ces notations est la R. 40. Par ailleurs, la Recommandation spéciale V a également contribué à la forte proportion de notations « Partiellement conforme » et « Largement conforme ».

^{112.} Recommandations fondamentales: Recommandation 13 et Recommandation spéciale IV.

^{113.} Recommandations clés 26 et 40 et parties de la Recommandation spéciale V.

Autres recommandations visant les activités répressives

Recommandation 16 - Déclaration des opérations suspectes : EPNFD

Recommandation 16

Les obligations découlant des Recommandations 13 à 15, et 21 s'appliquent aux entreprises et professions non financières désignées, avec les précisions suivantes :

- a) Les avocats, notaires, autres professions juridiques indépendantes et comptables devraient être tenus de déclarer les opérations suspectes lorsque, pour le compte de ou pour un client, ils effectuent une transaction financière dans le cadre des activités visées par la Recommandation 12(d). Les pays sont fortement encouragés à étendre l'obligation de déclaration à toutes les autres activités professionnelles des comptables, notamment l'activité de vérification des comptes.
- b) Les négociants en métaux précieux ou en pierres précieuses devraient être tenus de déclarer les opérations suspectes lorsqu'ils effectuent avec un client des transactions en espèces égales ou supérieures au seuil désigné applicable.
- c) Les prestataires de services aux sociétés et trusts devraient être tenus de déclarer les opérations suspectes lorsque, pour le compte de ou pour un client, ils effectuent une transaction s'inscrivant dans le cadre des activités visées par la Recommandation 12(e).

Les avocats, les notaires, les autres professions juridiques indépendantes et les comptables agissant en qualité de juristes indépendants ne sont pas tenus de déclarer les opérations suspectes si les informations qu'ils détiennent ont été obtenues dans des circonstances relevant du secret professionnel ou d'un privilège professionnel légal.

- 450. Comme indiqué précédemment dans le présent examen, la R.16 est incontestablement la Recommandation ayant donné lieu aux plus mauvaises notations, puisque tous les pays ont été classés non conformes ou partiellement conformes.
- 451. A l'exception, dans une certaine mesure, des casinos et des notaires, les EPNFD n'assument pas ou assument très mal leurs obligations de déclaration. Nous avons déjà vu que, dans de nombreux pays, les avocats sont réticents à l'idée d'appliquer une règle qu'ils considèrent comme un empiétement sur leurs privilèges professionnels: une attitude qui se traduit par un refus général d'envoyer des déclarations. Les performances des agents immobiliers, des négociants en pierres précieuses et des fournisseurs de services aux entreprises sont également très mauvaises. De plus, il s'avère que, dans 6 pays (soit environ 20% des Etats membres de MONEYVAL ayant été évalués), la loi ne couvre pas intégralement toutes les EPNFD soumises à des obligations LCB/FT en vertu des normes du GAFI.
- 452. Les EPNFD font l'objet de critiques récurrentes concernant le faible nombre de déclarations qu'elles envoient. Cette difficulté ne tient pas uniquement au manque de sensibilisation du secteur et à un désintérêt éventuel, mais pose également la question de l'adéquation des mécanismes de surveillance (lesquels ont déjà fait l'objet de commentaires négatifs sous l'angle de l'évaluation de la conformité à la R.24 du point de vue financier).

Recommandation 27 - Autorités de poursuite pénale

Recommandation 27

Les pays devraient s'assurer que les enquêtes sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sont confiées à des autorités de poursuite pénale spécifiques. Les pays sont encouragés à soutenir et à développer, autant que possible, les techniques d'enquêtes spécifiques adaptées aux enquêtes sur le blanchiment de capitaux, comme la livraison surveillée, les opérations sous couverture et autres techniques pertinentes. Les pays sont également encouragés à utiliser d'autres mécanismes efficaces tels que le recours à des groupes permanents ou temporaires spécialisés dans les enquêtes sur les biens, et les enquêtes menées en coopération avec les autorités compétentes appropriées d'autres pays.

453. Globalement, les Etats membres de MONEYVAL ont obtenu des notations honorables pour la R.27, puisque 62.1% d'entre eux ont été classés conformes ou Largement conformes. Aucun pays n'a été classé non conforme. Ce résultat n'est guère surprenant, dans la mesure où la norme elle-même n'est pas très exigeante. Elle requiert en effet uniquement de désigner l'autorité chargée de veiller à ce que les infractions de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme fassent l'objet « d'enquêtes appropriées ». Tous les Etats membres de MONEYVAL disposent d'un tel organe. Cependant, la norme soulève également la question de

105

- 454. Les lacunes affectant le plus souvent les notations pour la R.27 peuvent être résumées comme suit :
 - les autorités de poursuite pénale ne se concentrent pas suffisamment sur le blanchiment de capitaux ainsi
 que sur les délits financiers et les aspects financiers des infractions générant de gros produits, ce qui leur
 permettrait pourtant de porter des chefs d'accusation de blanchiment et de procéder à des confiscations
 importantes;
 - les enquêtes se concentrent trop sur les questions fiscales (au détriment des autres infractions génératrices de gros produits identifiées au niveau national);
 - les règles formelles relatives au renvoi ou à l'abandon d'une procédure d'arrestation ou d'une saisie font défaut ou pèchent par leur imprécision ;
 - le caractère autonome de l'infraction de blanchiment de capitaux n'a pas été vérifié dans la majorité des cas ;
 - le matériel communiqué par la CRF est insuffisamment exploité ;
 - l'efficacité laisse à désirer ou n'a pas été démontrée.

Recommandation 28 - Pouvoirs des autorités compétentes

Recommandation 28

Lorsqu'elles se livrent à des enquêtes sur le blanchiment de capitaux et les infractions sous-jacentes, les autorités compétentes devraient pouvoir obtenir des documents et des informations pour les utiliser dans le cadre de ces enquêtes et pour engager les poursuites et actions qui s'y rapportent. Ceci inclut le pouvoir d'appliquer des mesures coercitives pour la production de documents détenus par des institutions financières ou d'autres personnes, pour la fouille de personnes et de locaux et pour la saisie et l'obtention d'éléments de preuve.

- 455. Globalement, les Etats membres de MONEYVAL ont obtenu des résultats très honorables pour la R.28, puisque 96,6% d'entre eux ont été classés conformes ou largement conformes.
- 456. Un seul pays (l'Arménie) a été classé partiellement conforme en raison des lacunes suivantes :
 - un accès aux informations limité par les lois sur le secret financier ;
 - des pouvoirs insuffisants concernant la possibilité d'exiger la production de documents et d'informations dans tous les cas : et
 - la difficulté inhérente à l'évaluation de l'efficacité, en raison de l'absence de statistiques complètes et précises sur le nombre d'affaires de blanchiment de capitaux transmis ou ayant fait l'objet d'une enquête criminelle.
- 457. Le rapport de progrès de l'Arménie indique que des mesures sont sur le point d'être adoptées pour combler ces lacunes.
- 458. La seule critique générale visait le manque d'exploitation effective des pouvoirs d'enquête dans le contexte LCB/FT. Par conséquent, le problème tenait largement non pas à l'absence de pouvoirs légaux en matière d'ouverture d'enquêtes (la plupart des pays étant doté de pouvoirs et d'outils suffisants), mais à la question de savoir si ces pouvoirs étaient ou pas utilisés efficacement dans le cadre du contexte LCB/FT.

106

107

Recommandation 32 - statistiques

CRF

Recommendation 32

Les pays devraient faire en sorte que leurs autorités compétentes puissent examiner l'efficacité de leurs systèmes de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en tenant des statistiques complètes sur des questions relatives à l'efficacité et au bon fonctionnement de ces systèmes. Ces statistiques devraient porter sur les déclarations d'opérations suspectes reçues et diffusées; les enquêtes; les poursuites et condamnations liées au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme; les biens gelés, saisis ou confisqués; et l'entraide judiciaire ou les autres demandes internationales de coopération.

- 459. Concernant les CRF, 15 juridictions ont fait l'objet de critiques sous l'angle de la R.26. Lesdites critiques visaient essentiellement le caractère trop vague, trop imprécis et trop incomplet des statistiques, toutes caractéristiques gênant l'évaluation de l'efficacité de ces organes. Bien que la plupart des juridictions respectent formellement le critère R.32.2 (a)¹¹⁴ relatif à l'envoi de DOS, les informations visant les infractions principales ou les raisons des soupçons ayant conduit à une déclaration sont rarissimes. Comme indiqué plus haut dans le présent examen, on a également relevé, dans plusieurs pays, des contradictions entre les chiffres avancés par la CRF et les statistiques communiquées par les autorités répressives.
- 460. Concernant la R.27 et la R.28, il convient notamment de relever qu'un seul pays a formaté ses statistiques de manière à différencier entre le blanchiment pour des tiers et l'auto-blanchiment et à préciser le nombre d'infractions autonomes de blanchiment de capitaux, lequel est une bonne indication du caractère efficace et volontariste de la mise en œuvre de la R.1. Aucun pays n'a fourni la moindre indication sur les infractions principales éventuelles.

Statistiques relatives au financement du terrorisme

- 461. A l'exception d'une juridiction (dans laquelle 28 condamnations ont été prononcées sur les 33 procédures engagées sur une période de 4 ans), les condamnations prononcées au titre du financement du terrorisme sont très rares. Un pays a signalé 5 procédures ayant débouché sur 3 condamnations et un autre 3 procédures engagées au titre de la violation de la législation LCB en matière de DOS (dont aucune n'a débouché sur une condamnation). Un pays a signalé 3 condamnations prononcées au titre du financement du terrorisme en 2006.
- 462. Le faible niveau de vulnérabilité de la plupart des pays faisant l'objet du présent examen à cette forme spécifique de criminalité explique sans doute en partie la faiblesse de ce chiffre. Les exceptions (c'est-à-dire les pays ayant obtenu un certain nombre de condamnations) visent principalement des juridictions ayant été confrontées à une série d'activités terroristes souvent menées à grande échelle. Comme indiqué pour la RS.IV, certaines juridictions n'ont adopté que récemment des mesures de lutte contre le financement du terrorisme et ont encore besoin de renforcer leur système de déclaration dans ce domaine. Le nombre des rapports des CRF sur le financement du terrorisme est généralement faible, bien qu'en légère augmentation. Globalement, aucune procédure engagée par une CRF n'a débouché sur une condamnation au titre du financement du terrorisme. Il semble nécessaire de continuer à sensibiliser, d'élaborer des typologies et de développer des indicateurs pour les intervenants dans le processus de signalement.

^{114.} Le critère 32.2(a) se lit comme suit : « Les autorités compétentes devraient tenir des statistiques complètes sur des questions relatives à l'efficacité et au bon fonctionnement des dispositifs de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Elles devraient notamment tenir des statistiques annuelles sur :

⁽a) les déclarations d'opérations suspectes (DOS) et d'autres déclarations éventuellement nécessaires aux termes du droit interne, qui ont été recues et transmises :

 $⁻ les \ DOS \ reçues \ par \ la \ CRF, avec \ une \ ventilation \ par \ types \ d'institutions \ financières, \ d'entreprises \ et \ professions \ non \ financières \ désignées, ou \ d'autres \ entreprises ou \ personnes \ effectuant \ la \ DOS \ ;$

⁻ la ventilation des DOS analysées et transmises ;

⁻ les déclarations effectuées sur : (i) des transactions en espèces ou en devises au-delà d'un certain seuil, (ii) les transports physiques transfrontières d'espèces et instruments négociables au porteur, ou (iii) les virements internationaux. [...] ».

Statistiques sur le blanchiment de capitaux

- 463. La situation globale sous l'angle des efforts LCB/FT des autorités répressives s'est nettement améliorée depuis le deuxième cycle, puisque le nombre de poursuites et de condamnations augmente. Cependant, dans la plupart des pays, les résultats chiffrés demeurent décevants en raison de leur modestie. En dehors des problèmes liés aux statistiques (lesquelles ont révélé des anomalies patentes), on peut élaborer certaines conclusions sur la base des chiffres les plus fiables :
 - La réaction des autorités répressives concernant la diffusion des données recueillies par la CRF pose toujours problème. Dans certains pays, aucune condamnation n'a été prononcée sur la base des rapports de cette cellule, même si on ne saurait exclure que certaines données de la CRF aient servi à titre de documents complémentaires. De même, comme les examinateurs n'ont pas manqué de le souligner dans l'un de leurs rapports, les informations émanant de la CRF, même si elles ne sont pas nécessairement utilisées pour inculper une personne physique ou morale de blanchiment de capitaux, peuvent être décisives sous l'angle des poursuites engagées au titre d'autres infractions.
 - Dans les juridictions dotées d'un système générant à la fois des DTN et des DOS, il est quasiment impossible de déterminer la part ou la valeur des déclarations d'opérations suspectes dans les enquêtes/poursuites engagées sur la base d'un rapport de la CRF.
 - Même si l'ampleur de ce phénomène diffère d'un pays à l'autre, là où les statistiques indiquent une politique active de poursuites des infractions de blanchiment de capitaux, l'impact des rapports des CRF sur le nombre d'inculpations est faible, mais tend à augmenter, puisqu'il varie de faible le chiffre le plus bas faisant état de 1.33% des poursuites (mais le nombre absolu de celles-ci est relativement élevé puisqu'il a atteint 456 sur 4 ans) à très important (entre 80 et 90%) dans certains pays. La proportion moyenne se situe entre 12.5 et 50%. Dans les paradis fiscaux, les poursuites sont engagées presque exclusivement sur la base d'informations communiquées par la CRF.
 - Le format des statistiques devrait être indiqué avec plus de détails pour permettre d'évaluer l'efficacité des efforts LCB/FT en général et l'impact de la CRF sur les résultats finaux en matière pénale en particulier. Idéalement, ces statistiques devraient distinguer les infractions autonomes de blanchiment de capitaux de celles ayant donné lieu à des poursuites à titre d'infractions sous-jacentes à l'infraction principale et établir également une distinction entre le blanchiment de produits appartenant à des tiers et l'auto-blanchiment. De plus, les statistiques devraient contenir des indications sur l'infraction principale lorsque le fardeau de la preuve inclut l'identification de ladite infraction. Au niveau global, il est important de disposer d'une indication des aspects internationaux des affaires dès lors que l'infraction principale et le blanchiment de capitaux se sont produits dans des pays différents. Il est crucial que les pays soient en mesure de fournir ce type d'informations, sous une forme ventilée, de façon routinière dans le cadre du quatrième cycle.
 - Dans certains cas, les statistiques dressent un portrait flatteur de la situation. Les accusations de blanchiment de capitaux sont systématiquement incluses en plus de l'infraction principale, même si cet ajout ne se solde pas par une différence réelle au niveau de l'issue des procédures et si les avoirs peuvent être récupérés dans le cadre de la condamnation au titre de l'infraction principale. Il arrive que les efforts LCB/FT présentent une nette connotation fiscale et se concentrent sur les infractions fiscales commises au plan local, ce qui détourne l'attention des infractions graves et en particulier des infractions générant beaucoup de produits telles qu'elles sont commises par des personnes ou des groupes relevant de la criminalité organisée. Le blanchiment par ou pour le compte de personnes ou de groupes relevant de la criminalité organisée paraît rarement poursuivi dans les pays où cette forme de criminalité est répandue et jamais poursuivi dans bon nombre de pays, ce qui n'a pas laissé d'inquiéter les examinateurs.

Recommandation spéciale IX - Déclaration et détection des transports transfrontaliers

Recommandation spéciale IX - Passeurs de fonds

Les pays devraient avoir en place des mesures destinées à détecter les transports physiques transfrontaliers d'espèces et instruments au porteur, y compris un système de déclaration ou toute autre obligation de communication.

Les pays devraient s'assurer que leurs autorités compétentes sont dotées du pouvoir de bloquer ou retenir les espèces ou instruments au porteur soupçonnés d'être liés au financement du terrorisme ou au blanchiment de capitaux, ou faisant l'objet de fausses déclarations ou communications.

Les pays devraient s'assurer que des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives peuvent s'appliquer aux personnes qui ont procédé à des fausses déclarations ou communications. Lorsque des espèces ou instruments au porteur sont liés au financement du terrorisme ou au blanchiment de capitaux, les pays devraient aussi adopter des mesures, y compris de nature législative, conformes à la Recommandation 3 et le Recommandation spéciale III, qui autorisent la confiscation de telles espèces ou de tels instruments.

- 464. Les notations globales pour la RS.IX sont pour la plupart médiocres, puisque 75,9% des pays ont été classés non conformes ou partiellement conformes et 24.1% Largement conformes (un seul pays ayant été classé conforme).
- 465. Les principales lacunes détectées visaient :
 - le fait qu'aucun système de déclaration/révélation n'a été adopté ;
 - le caractère inadéquat des sanctions ;
 - l'absence de pouvoirs en matière de blocage, d'immobilisation ou de saisie et
 - l'absence de statistiques.
- 466. Les difficultés généralement rencontrées pendant la phase de démarrage d'un dispositif nouvellement introduit pourraient expliquer une partie des notations médiocres, même si la plupart des notations NC/PC ont été attribuées en 2008 et 2009, soit plusieurs années après l'entrée en vigueur de la RS.IX. Dans certains cas, les pays avaient déjà mis en place sous une forme ou sous une autre un système de déclaration à la frontière dans le cadre du contrôle des changes, mais ledit système ne répondait pas à l'ensemble des critères de la RS.IX.

Notations moyennes relatives aux autres recommandations visant les activités répressives

467. L'analyse des notations moyennes attribuées aux Etats membres de MONEYVAL pour les autres Recommandations pertinentes 115 en matière répressive est résumée dans le tableau suivant .

Notations moyennes pour les autres recommandations visant les activités répressives (nombre de pays)

Catégorie	Non applicable	Non conforme	Partiellement conforme	Largement conforme	Conforme
Autres recommandations visant les activités répressives	-	4	11	9	5

468. La conformité aux autres recommandations visant les activités répressives a, elle aussi, donné lieu à des notations dont la plupart relèvent des catégories « Partiellement conforme » ou « Largement conforme » avec une légère tendance en faveur de la première, laquelle a été attribuée à 11 (38%) pays. Globalement, la notation

^{115.} Recommandations 14, 16, 27, 28, 30 et 32 et Recommandation spéciale IX.

moyenne se situe au milieu du tableau. A l'exception de la R28, toutes les autres recommandations pertinentes ont influé sur l'attribution de la notation moyenne « Partiellement conforme », même si l'influence de la RS.IX et de la R.32 a été déterminante. La R.16, par contre, tout en ayant influé sur la dernière notation, a surtout pesé sur les notations « Non conforme ». En fait, aucun des Etats membres de MONEYVAL n'a obtenu une notation supérieure à « Partiellement conforme » pour la R.16. Par ailleurs, les notations décernées aux pays relevant de la catégorie « Largement conforme » sont dues essentiellement à la R.30 puis à la R.27 (laquelle, comme indiqué plus haut, ne pose guère de défis pour le moment aux autorités nationales). Les performances obtenues sous l'angle de la R.28 ont lourdement influé sur la notation moyenne « Conforme », laquelle a été attribuée à 79,3% des Etats membres de MONEYVAL.

Notations globales moyennes pour les recommandations visant les activités répressives

469. Le tableau qui suit résume les notations moyennes globales attribuées aux Etats membres de MONEYVAL concernant les Recommandations « visant les activités répressives » :

Notations globales moyennes pour les recommandations visant les activités répressives (nombre de pays)

Catégories	Non applicable	Non conforme	Partiellement conforme	Largement conforme	Conforme
Rec. fdtales et rec. clés	-	2	11	12	4
Autres	-	4	11	9	5
Conformité globale moyenne	-	3	11	10	5

470. Les notations moyennes globales relèvent pour la plupart – à parts plus ou moins égales – des catégories « Partiellement conforme » et « Largement conforme ».

V. Notations moyennes - Conclusions

471. Le tableau suivant indique la conformité globale moyenne des Etats membres de MONEYVAL sous l'angle des notations attribuées dans le cadre des évaluations mutuelles de troisième cycle.

Notations globales moyennes pour les 40+9 Recommandations du GAFI (nombre de pays)

Catégorie	Non applicable	Non conforme	Partiellement conforme	Largement conforme	Conforme
40 R. du GAFI	1	4	10	9	5
9 RS.	-	6	15	6	2
Rec. fdtales	-	4	14	10	1
Rec. clés	-	1	12	11	5
Rec. fdtales + rec. clés	-	2	13	11	3
Autres	1	5	10	8	5
Conformité globale moyenne	1	4	11	9	4

- 472. Lorsque chacune des 40 Recommandations et des 9 Recommandations spéciales est analysée séparément, les résultats du troisième cycle d'évaluation mutuelle indiquent que les Etats membres de MONEYVAL tendent à être classés partiellement conformes.
- 473. La conformité globale moyenne reste médiocre, puisque 15 (51,7%) Etats membres de MONEYVAL sont concernés, dont 11 se sont vus attribuer la notation « Partiellement conforme ». Ces notations doivent être cependant mises soigneusement en balance avec celles des 13 (44,8%) Etats membres de MONEYVAL ayant obtenu des résultats honorables et notamment les 9 pays ayant été classés largement conformes. La situation globale indique clairement une concentration dans les catégories PC et LC (20 pays relevant de cet intervalle). Cette moyenne ne saurait, bien entendu, refléter les divergences réelles du niveau de conformité des pays considérés individuellement.
- 474. Compte tenu du fait que la notation PC ou LC définitive en Plénière est parfois un exercice délicat et du fait que les notations attribuées dans les rapports d'évaluation mutuelle ne reflètent pas les progrès continus enregistrés par certains Etats membres de MONEYVAL à l'issue de leur évaluation, la conformité globale peut être considérée comme encourageante. Il n'en reste pas moins, évidemment, que nombre de pays devront nettement améliorer leurs performances dans certains domaines particuliers, notamment en ce qui concerne les recommandations visant les EPNFD.

VI. Tableaux

Tableau 1: Statistiques sur les notations par Recommandation

Rec.		Nombi	re de no	otations	;	Propo	rtion de c	haque no	otation	Nomb nota	ore de tions	Proportion de chaque sous-ensemble de notations		
	NC	PC	LC	С	N/A	NC	PC	LC	С	NC + PC	LC + C	NC + PC	LC + C	
R.1	1	13	15	0	0	3,4%	44,8%	51,7%	0,0%	14	15	48,3%	51,7%	
R.2	0	7	15	7	0	0,0%	24,1%	51,7%	24,1%	7	22	24,1%	75,9%	
R.3	0	15	12	2	0	0,0%	51,7%	41,4%	6,9%	15	14	51,7%	48,3%	
R.4	0	4	11	14	0	0,0%	13,8%	37,9%	48,3%	4	25	13,8%	86,2%	
R.5	9	16	4	0	0	31,0%	55,2%	13,8%	0,0%	25	4	86,2%	13,8%	
R.6	15	8	6	0	0	51,7%	27,6%	20,7%	0,0%	23	6	79,3%	20,7%	
R.7	11	9	6	3	0	37,9%	31,0%	20,7%	10,3%	20	9	69,0%	31,0%	
R.8	7	13	6	3	0	24,1%	44,8%	20,7%	10,3%	20	9	69,0%	31,0%	
R.9	2	3	4	4	16	15,4%	23,1%	30,8%	30,8%	5	8	38,5%	61,5%	
R.10	1	9	14	5	0	3,4%	31,0%	48,3%	17,2%	10	19	34,5%	65,5%	
R.11	7	13	8	1	0	24,1%	44,8%	27,6%	3,4%	20	9	69,0%	31,0%	
R.12	17	11	1	0	0	58,6%	37,9%	3,4%	0,0%	28	1	96,6%	3,4%	
R.13	2	17	9	1	0	6,9%	58,6%	31,0%	3,4%	19	10	65,5%	34,5%	
R.14	2	9	11	7	0	6,9%	31,0%	37,9%	24,1%	11	18	37,9%	62,1%	
 R.15	2	17	8	2	0	6,9%	58,6%	27,6%	6,9%	19	10	65,5%	34,5%	
R.16	16	13	0	0	0	55,2%	44,8%	0,0%	0,0%	29	0	100,0%	0,0%	
R.17	3	18	6	2	0	10,3%	62,1%	20,7%	6,9%	21	8	72,4%	27,6%	
R.18	0	10	11	8	0	0,0%	34,5%	37,9%	27,6%	10	19	34,5%	65,5%	
 R.19	3	1	1	24	0	10,3%	3,4%	3,4%	82,8%	4	25	13,8%	86,2%	
R.20	1	7	11	10	0	3,4%	24,1%	37,9%	34,5%	8	21	27,6%	72,4%	
R.21	12	11	4	2	0	41,4%	37,9%	13,8%	6,9%	23	6	79,3%	20,7%	
R.22	9	11	4	4	1	32,1%	39,3%	14,3%	14,3%	20	8	71,4%	28,6%	
R.23	1	16	11	1	0	3,4%	55,2%	37,9%	3,4%	17	12	58,6%	41,4%	
R.24	12	14	3	0	0	41,4%	48,3%	10,3%	0,0%	26	3	89,7%	10,3%	
R.25	6	13	10	0	0	20,7%	44,8%	34,5%	0,0%	19	10	65,5%	34,5%	
R.26	2	6	14	7	0	6,9%	20,7%	48,3%	24,1%	8	21	27,6%	72,4%	
R.27	0	11	14	4	0	0,0%	37,9%	48,3%	13,8%	11	18	37,9%	62,1%	
R.28	0	1	5	23	0	0,0%	3,4%	17,2%	79,3%	1	28	3,4%	96,6%	
R.29	1	6	15	7	0	3,4%	20,7%	51,7%	24,1%	7	22	24,1%	75,9%	
R.30	1	12	15	1	0	3,4%	41,4%	51,7%	3,4%	13	16	44,8%	55,2%	
R.31	0	10	11	8	0	0,0%	34,5%	37,9%	27,6%	10	19	34,5%	65,5%	
 R.32	3	14	12	0	0	10,3%	48,3%	41,4%	0,0%	17	12	58,6%	41,4%	
R.33	3	17	6	3	0	10,3%	58,6%	20,7%	10,3%	20	9	69,0%	31,0%	

Rec.		Nombi	re de no	otations		Propoi	rtion de c	haque no	tation		ore de tions	Proportion de chaque sous-ensemble de notations		
R.34	1	3	2	1	22	14,3%	42,9%	28,6%	14,3%	4	3	57,1%	42,9%	
R.35	0	15	12	2	0	0,0%	51,7%	41,4%	6,9%	15	14	51,7%	48,3%	
R.36	0	6	15	8	0	0,0%	20,7%	51,7%	27,6%	6	23	20,7%	79,3%	
R.37	0	1	13	15	0	0,0%	3,4%	44,8%	51,7%	1	28	3,4%	96,6%	
R.38	0	9	16	4	0	0,0%	31%	55,2%	13,8%	9	20	31,0%	69,0%	
R.39	0	2	16	11	0	0,0%	6,9%	55,2%	37,9%	2	27	6,9%	93,1%	
R.40	0	8	15	6	0	0,0%	27,6%	51,7%	20,7%	8	21	27,6%	72,4%	
RS.I	2	18	7	2	0	6,9%	62,1%	24,1%	6,9%	20	9	69,0%	31,0%	
RS.II	3	20	5	1	0	10,3%	69,0%	17,2%	3,4%	23	6	79,3%	20,7%	
RS.III	8	16	5	0	0	27,6%	55,2%	17,2%	0,0%	24	5	82,8%	17,2%	
RS.IV	9	10	9	1	0	31,0%	34,5%	31,0%	3,4%	19	10	65,5%	34,5%	
RS.V	0	12	12	5	0	0,0%	41,4%	41,4%	17,2%	12	17	41,4%	58,6%	
 RS.VI	5	13	7	3	1	17,9%	46,4%	25,0%	10,7%	18	10	64,3%	35,7%	
RS.VII	9	12	6	2	0	31,0%	41,4%	20,7%	6,9%	21	8	72,4%	27,6%	
RS.VIII	12	15	1	1	0	41,4%	51,7%	3,4%	3,4%	27	2	93,1%	6,9%	
RS.IX	7	15	6	1	0	24,1%	51,7%	20,7%	3,4%	22	7	75,9%	24,1%	

Remarque : La Lituanie s'étant vu attribuer trois notations « C, LC, C » pour la R.30, seule la plus basse d'entreelles a été prise en considération.

Clé de lecture : proportion des notations NC + PC (pour l'ensemble des recommandations)

Au-dessus de 75%
Entre 75% et 50%
Entre 50% et 25%
En dessous de 25%

Tableau 2: Statistiques par pays sur les notations – Ensemble des recommandations et recommandations fondamentales + recommandations clés

		Ens	embl	e des	Reco	mme	endat	ions		F	Rec. fo	ndar	nent	ales	et Rec	. clés		
		No	mbre	de no	otatio	ons	C	mbre de itions	d	ortion es tions		lomb notai	ore de tions	2	Nom d notat	e	Proportion des notations	
	Country	NC	PC	LC	С	N/A	NC + PC	LC + C	NC + PC	LC + C	NC	PC	LC	С	NC + PC	LC+ C	NC + PC	LC + C
	Albanie	11	22	10	5	1	33	15	68,8%	31,3%	1	7	6	2	8	8	50,0%	50,0%
	Andorre	11	19	15	2	2	30	17	63,8%	36,2%	4	5	7	0	9	7	56,3%	43,8%
	Arménie	5	17	20	6	1	22	26	45,8%	54,2%	1	8	7	0	9	7	56,3%	43,8%
	Azerbaïdjan	19	22	5	1	2	41	6	87,2%	12,8%	6	8	2	0	14	2	87,5%	12,5%
	Bosnie- Herzégovine	13	18	14	3	1	31	17	64,6%	35,4%	2	7	6	1	9	7	56,3%	43,8%
	Bulgarie	1	14	19	13	2	15	32	31,9%	68,1%	0	4	7	5	4	12	25,0%	75,0%
	Croatie	14	18	12	3	2	32	15	68,1%	31,9%	3	8	5	0	11	5	68,8%	31,3%
	Chypre	0	10	22	17	0	10	39	20,4%	79,6%	0	2	8	6	2	14	12,5%	87,5%
	Rép. tchèque	6	18	18	5	2	24	23	51,1%	48,9%	0	8	8	0	8	8	50,0%	50,0%
	Estonie	1	12	27	8	1	13	35	27,1%	72,9%	0	3	11	2	3	13	18,8%	81,3%
,,,,,,	Géorgie	9	26	8	4	2	35	12	74,5%	25,5%	1	10	5	0	11	5	68,8%	31,3%
	Hongrie	1	9	11	27	1	10	38	20,8%	79,2%	1	5	5	5	6	10	37,5%	62,5%
	Lettonie	5	16	15	11	2	21	26	44,7%	55,3%	0	6	8	2	6	10	37,5%	62,5%
	Liechtenstein	2	26	14	7	0	28	21	57,1%	42,9%	0	11	3	2	11	5	68,8%	31,3%
	Lituanie	0	20	17	11	1	20	28	41,7%	58,3%	0	8	5	3	8	8	50,0%	50,0%
	Malte	4	8	18	19	0	12	37	24,5%	75,5%	1	1	8	6	2	14	12,5%	87,5%
	Moldova	13	23	7	3	3	36	10	78,3%	21,7%	3	11	2	0	14	2	87,5%	12,5%
	Monténégro	6	14	18	9	2	20	27	42,6%	57,4%	1	5	8	2	6	10	37,5%	62,5%
	Monaco	5	24	15	5	0	29	20	59,2%	40,8%	0	10	5	1	10	6	62,5%	37,5%
	Pologne	11	18	13	5	2	29	18	61,7%	38,3%	2	9	3	2	11	5	68,8%	31,3%
	Roumanie	5	18	17	8	1	23	25	47,9%	52,1%	0	8	6	2	8	8	50,0%	50,0%
	Fédération de Russie	3	21	13	10	2	24	23	51,1%	48,9%	0	4	8	4	4	12	25,0%	75,0%
	Saint-Marin	19	22	7	0	1	41	7	85,4%	14,6%	5	9	2	0	14	2	87,5%	12,5%
	Serbie	5	21	21	1	1	26	22	54,2%	45,8%	1	7	8	0	8	8	50,0%	50,0%
	Rép. slovaque	12	23	12	1	1	35	13	72,9%	27,1%	2	8	6	0	10	6	62,5%	37,5%
	Slovénie	2	7	21	17	2	9	38	19,1%	80,9%	1	1	8	6	2	14	12,5%	87,5%
	« Ex-République yougoslave de Macédoine »	13	21	11	2	2	34	13	72,3%	27,7%	2	11	3	0	13	3	81,3%	18,8%
	Ukraine	6	27	12	2	2	33	14	70,2%	29,8%	1	12	2	1	13	3	81,3%	18,8%
	Israël	3	16	18	11	1	19	29	39,6%	60,4%	0	5	8	3	5	11	31,3%	68,8%

Remarque : La Lituanie s'étant vu attribuer trois notations « C, LC, C » pour la R.30, seule la plus basse d'entreelles a été prise en considération.

Clé de lecture : *proportion des notations NC + PC (pour l'ensemble des recommandations)*

Au-dessus de 75%
Entre 75% et 50%
Entre 50% et 25%
En dessous de 25%

Tableau 3: Notations par pays (pour l'ensemble des Recommandations)

	Pays	R.1	R.2	R.3	R.4	R.5	R.6	R.7	R.8	R.9	R.10	R.11	R.12	R.13	R.14	R.15	R.16	R.17	R.18	R.19	R.20
1	Albanie	PC	LC	PC	С	NC	NC	NC	PC	N/A	PC	PC	NC	PC	PC	PC	NC	PC	PC	PC	NC
2	Andorre	PC	LC	LC	LC	NC	NC	NC	NC	N/A	LC	LC	PC	LC	LC	PC	PC	LC	PC	NC	PC
3	Arménie	LC	LC	PC	PC	PC	LC	С	LC	NC	LC	LC	NC	LC	С	PC	PC	С	LC	С	PC
4	Azerbaïdjan	NC	PC	PC	LC	NC	NC	PC	NC	N/A	PC	NC	PC	C	PC						
5	Bosnie- Herzégovine	PC	LC	PC	С	NC	PC	PC	NC	NC	LC	NC	NC	LC	LC	PC	NC	PC	С	С	LC
6	Bulgarie	LC	LC	PC	С	PC	NC	PC	PC	N/A	LC	PC	PC	PC	LC	LC	PC	LC	C	С	С
7	Croatie	PC	LC	PC	LC	NC	NC	NC	NC	N/A	LC	NC	NC	PC	NC	PC	NC	PC	PC	С	PC
8	Chypre	LC	С	С	С	PC	LC	LC	LC	С	LC	LC	PC	C	PC	PC	PC	PC	LC	C	С
9	Rép. tchèque	PC	PC	PC	LC	PC	NC	LC	PC	N/A	LC	PC	NC	LC	LC	PC	PC	PC	LC	С	LC
10	Estonie	LC	С	LC	LC	LC	LC	LC	PC	LC	LC	PC	PC	LC	C	LC	PC	PC	LC	C	С
11	Géorgie	PC	PC	LC	LC	PC	NC	NC	NC	N/A	PC	NC	NC	PC	PC	PC	PC	PC	PC	С	LC
12	Hongrie	LC	С	LC	С	LC	LC	С	С	С	С	С	PC	PC	С	С	PC	LC	С	C	С
13	Lettonie	LC	С	LC	С	PC	PC	NC	PC	N/A	PC	LC	PC	LC	С	LC	NC	PC	LC	С	С
14	Liechtenstein	PC	LC	LC	LC	PC	PC	PC	PC	PC	С	PC	PC	PC	PC	LC	PC	PC	LC	С	С
15	Lituanie	PC	LC	LC	LC	PC	PC	С	LC	LC	С	PC	PC	PC	LC	LC	PC	LC	С	С	С
16	Malte	LC	LC	LC	С	LC	PC	NC	С	С	С	LC	LC	PC	С	С	PC	LC	PC	С	LC
17	Moldova	PC	LC	PC	PC	NC	NC	NC	NC	N/A	PC	PC	NC	PC	PC	PC	NC	NC	PC	С	PC
18	Monténégro	PC	С	LC	С	PC	PC	LC	PC	N/A	LC	NC	PC	PC	С	LC	NC	PC	С	C	LC
19	Monaco	PC	PC	PC	С	PC	LC	PC	LC	PC	LC	PC	NC	PC	С	NC	NC	PC	LC	C	С
20	Pologne	LC	LC	PC	С	NC	NC	NC	PC	N/A	PC	PC	NC	PC	LC	LC	NC	PC	PC	C	С
21	Roumanie	LC	LC	LC	С	PC	NC	PC	С	PC	PC	LC	NC	PC	PC	PC	NC	PC	С	C	LC
22	Fédération de Russie	LC	LC	С	С	PC	PC	PC	PC	N/A	LC	PC	PC	LC	PC	PC	PC	PC	С	С	С
23	Saint-Marin	LC	PC	PC	PC	NC	NC	NC	PC	N/A	NC	PC	NC	NC	PC	PC	NC	PC	PC	NC	LC
24	Serbie	LC	LC	PC	LC	PC	LC	PC	LC	LC	LC	PC	NC	LC	PC	PC	NC	PC	С	LC	LC
25	Rép. slovaque	LC	PC	PC	LC	PC	NC	NC	NC	LC	LC	NC	NC	PC	LC	PC	NC	PC	LC	NC	PC
26	Slovénie	LC	С	LC	С	LC	NC	LC	PC	С	C	LC	PC	PC	LC	LC	PC	LC	LC	С	LC
27	« Ex- République yougoslave de Macédoine »	PC	LC	LC	LC	NC	NC	NC	PC	N/A	PC	NC	NC	PC	LC	PC	NC	NC	PC	С	LC
28	Ukraine	PC	PC	PC	PC	PC	NC	PC	PC	N/A	LC	LC	NC	PC	LC	PC	NC	PC	LC	С	LC
29	Israël	LC	С	PC	С	PC	PC	LC	LC	N/A	PC	PC	NC	LC	LC	PC	NC	С	LC	С	PC

	Pays	R.	R.	R.	R.	R.	R.	R.	R.	R.	R.	R.	R.	R.	R.	R.	R.	R.	R.	R.	R.
		21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40
1	Albanie	PC	С	PC	NC	NC	PC	PC	С	LC	PC	PC	PC	NC	LC	LC	LC	С	PC	LC	LC
2	Andorre	NC	PC	NC	PC	LC	PC	С	С	PC	PC	PC	LC	PC	N/A	PC	LC	LC	PC	LC	LC
3	Arménie	LC	С	LC	NC	PC	LC	LC	PC	LC	PC	LC	PC	LC	N/A	PC	PC	LC	PC	С	LC
4	Azerbaïdjan	PC	NC	PC	NC	NC	NC	PC	LC	PC	PC	PC	NC	PC	N/A	PC	LC	LC	PC	LC	PC
5	Bosnie- Herzegovina	NC	PC	PC	NC	PC	PC	LC	LC	PC	NC	PC	NC	PC	N/A	PC	LC	LC	LC	LC	LC
6	Bulgarie	PC	LC	LC	PC	LC	C	LC	C	LC	LC	C	PC	LC	N/A	LC	C	С	LC	C	C
7	Croatie	NC	PC	PC	NC	PC	LC	LC	C	LC	LC	C	PC	PC	N/A	PC	LC	LC	LC	LC	LC
8	Chypre	LC	LC	LC	PC	LC	C	LC	C	C	LC	С	PC	LC	LC	C	LC	С	С	C	LC
9	Rép. tchèque	PC	NC	PC	NC	NC	LC	С	С	С	LC	PC	LC	NC	N/A	PC	LC	С	LC	LC	LC
10	Estonie	NC	LC	LC	PC	PC	C	С	C	LC	LC	LC	LC	LC	N/A	LC	LC	LC	LC	LC	С
11	Géorgie	PC	NC	PC	PC	PC	LC	PC	С	LC	LC	PC	PC	PC	N/A	PC	LC	С	PC	С	LC
12	Hongrie	С	С	LC	LC	LC	LC	LC	С	С	С	С	LC	C	N/A	PC	С	С	С	С	С
13	Lettonie	PC	PC	LC	PC	PC	LC	С	С	LC	LC	LC	LC	NC	N/A	LC	С	С	PC	С	LC
14	Liechtenstein	PC	PC	С	LC	LC	LC	LC	С	LC	LC	С	LC	PC	PC	PC	PC	С	LC	PC	PC
15	Lituanie	LC	PC	LC	PC	LC	LC	PC	С	С	LC	LC	PC	PC	N/A	LC	С	С	LC	С	PC
16	Malte	PC	NC	LC	PC	PC	С	LC	С	LC	LC	С	LC	С	С	LC	С	С	С	С	С
17	Moldova	PC	N/A	PC	NC	NC	PC	PC	С	NC	PC	LC	PC	PC	N/A	PC	LC	С	LC	LC	PC
18	Monténégro	NC	С	LC	PC	LC	LC	LC	С	С	LC	LC	PC	PC	N/A	LC	С	LC	LC	LC	LC
19	Monaco	NC	NC	PC	PC	PC	LC	PC	С	LC	PC	LC	LC	LC	PC	PC	PC	LC	PC	LC	PC
20	Pologne	NC	NC	PC	PC	LC	С	PC	С	LC	LC	PC	PC	PC	N/A	PC	LC	LC	LC	LC	LC
21	Roumanie	NC	PC	PC	PC	PC	LC	LC	С	LC	LC	LC	LC	LC	N/A	LC	LC	С	LC	С	С
22	Fédération de Russie	PC	NC	PC	PC	PC	С	LC	С	PC	PC	LC	LC	PC	N/A	LC	LC	С	С	LC	С
23	Saint- Marin	NC	NC	LC	NC	NC	NC	PC	LC	LC	PC	PC	PC	PC	NC	PC	PC	LC	LC	PC	PC
24	Serbie	LC	LC	PC	NC	PC	LC	PC	LC	LC	PC	LC	PC	PC	N/A	LC	PC	LC	PC	LC	PC
25	Rép. slovaque	NC	PC	PC	PC	NC	PC	LC	С	PC	PC	PC	PC	PC	N/A	LC	LC	PC	PC	LC	LC
26	Slovénie	С	PC	LC	LC	LC	LC	PC	С	С	LC	С	LC	С	N/A	С	С	С	LC	С	LC
27	« Ex- République yougoslave de Macédoine »	NC	NC	PC	NC	PC	PC	LC	С	LC	PC	PC	PC	PC	N/A	PC	LC	LC	LC	LC	PC
28	Ukraine	NC	PC	PC	NC	LC	C	PC	LC	PC	PC	LC	PC	PC	N/A	PC	PC	LC	LC	LC	LC
29	Israël	PC	PC	PC	NC	PC	LC	LC	С	С	LC	С	LC	PC	PC	LC	С	С	LC	С	LC

Tableau 4: Condamnations pour blanchiment de capitaux¹¹⁶

	Pays	2005	2006	2007	2008	2009
Albanie		0	0	4	4	11ª
Andorre		3	0	0	2 ^b	
Arménie		0	1 affaire	0	0	1 affaire ^c
Azerbaïdjan ^d		0	0	0	0	0
Bosnie-Herzégov	vine	6	3	1	0	
Bulgarie		0	4	9	23	
Croatie		0	2	4	5	0
Chypre		1	18	6	18	
République tchè	que	7	10	7	2 ^e	
Estonie		2 affaires	1 affaire	5 affaires	4 affaires ^f	
Géorgie		10	5	0	3	
Hongrie		1	5	19	14 ⁹	
Lettonie		6	4	12 ^h	1 ⁱ	
Liechtenstein		0	0	0		
Lituanie		1	1	5	1	
Malte		0	0	1	2	
Moldova		1	0	0	O ^j	
Monaco		0	1	0	0	0
Monténégro		1	1	0	0	
Pologne		45	105	55		
Roumanie		5	1	27	18	16 ^k
Fédération de Ru	ıssie	59	118	134	136	
Saint-Marin ^I		0	0	0	0	0 ^m
Serbie		0	0	1 affaire	4 affaires	
République slova	aque	9	10	13	10	1 ⁿ
Slovénie		0	3	0	1°	
« Ex-République	yougoslave de Macédoine »	2	34	2	0	O ^p
	Art. 209 ^q of the CP	148	116	143	67	
Ukraine	Art. 306 ^r of the CP	80	61	68	26	
	Total (art. 209 & 306)	228	177	211	93	
Israël	•	31 condamnati	ons 2003-06	21	22	13

- 01.01.2009 15.08.2009
- 01.01.2008 30.10.2008 01.01.2009 –15.02.2009
- c. d.
- L'Azerbaïdjan a signalé qu'une personne avait été condamnée en 2009 pour blanchiment de capitaux.
- 01.01.2008 30.06.2008 01.01.2008 30.11.2008
- 01.01.2008 15.10.2008
- 01.01.2007 30.10.2007
- 01.01.2008 30.09.2008 01.01.2008 30.09.2008
- 01.01.2009 30.09.2009
- Les autorités de Saint-Marin ont par la suite signalé qu'elles avaient obtenu quatre condamnations définitives dont confirmées en appel – pendant la période examinée.
 m. 01.01.2009 – 31.01.2009
 n. 01.01.2009 – 23.09.2009
 o. 01.01.2008 – 30.11.2008

- 01.01.2009 30.09.2009
- L'article 209 définit l'infraction générale de blanchiment de capitaux.
- L'article 306 vise le blanchiment de capitaux lié au trafic de stupéfiants.

^{116.} Les informations sont extraites de chacun des rapports de troisième cycle publiés, ainsi que des mises à jour éventuellement contenues dans les rapports de progrès à la date mentionnée au paragraphe 3 (c'est-à-dire celle de la 30e réunion plénière tenue en septembre 2009). Les chiffres reproduits dans le présent tableau visent les personnes condamnées. Lorsque cette information n'était pas disponible, nous avons indiqué le nombre d'affaires dans lesquelles des condamnations ont été prononcées.

Tableau 5: Personnes condamnées pour infraction de financement du terrorisme¹¹⁷

Pays	2005	2006	2007	2008	2009
Albanie ^a	0	0	0	0	0 _p
Andorre	0	0	0	0°	
Arménie	0	0	0	0	O _q
Azerbaïdjan ^e	0	0	0	0	0
Bosnie-Herzégovine	0	0	0	0	
Bulgarie		0	0	0	
Croatie	0	0	0	0	0
Chypre	0	0	0	0	
République tchèque	0	0	0	O ^f	
Estonie	0	0	0	O ^g	
Géorgie	0	0	0	0	
Hongrie ^h	0	4	10	5 ⁱ	
Lettonie	0	0	O _j		
Liechtenstein	0	0	0	O ^k	
Lituanie	0	0	0		
Malte	0	0	0	0	
Moldova	0	0	0	01	
Monaco	0	0	0	0	0
Monténégro	0	0	0	0	
Pologne	0	0	0		
Roumanie	0	0	2	0	0 ^m
Fédération de Russie	15	7	1	1	2
Saint-Marin	0	0	0	0	0 ⁿ
Serbie	0	0	0	0	
République slovaque	0	0	0	0	0°
Slovénie	0	0	0	Op	
« Ex-République yougoslave de Macédoine »	0	0	0	0	O _d
Ukraine	0	0	0	0	0
Israël			0	6	1

[«] Les évaluateurs ont été informés sur place que six condamnations en tout avaient été prononcées jusqu'à présent au titre de l'infraction pénale de financement du terrorisme (les examinateurs ont cru comprendre que les dites condamnations visaient les affaires décrites dans la section 2.4). Le juge du Tribunal chargé de statuer sur les infractions pénales graves a indiqué qu'une affaire de FT avait été jugée jusqu'à présent, mais avant la création [dudit] Tribunal. En raison de certaines incohérences, des statistiques détaillées ont été réclamées et communiquées après la visite concernant les points suivants : enquêtes : 26 ; inculpations : 10 ; condamnations : 8 (Troisième rapport d'évaluation détaillée de l'Albanie, lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, paragraphe 145) ».

- b. 01.01.2009-15.08.2009
- 01.01.2008-30.10.2008
- d. 01.01.2009-15.02.2009

- 01.01.2008-30.11.2008

- 01.01.2007-30.10.2008
- 01.01.2008-30.09.2008 01.01.2008-30.09.2008
- m. 01.01.2009-30.09.2009
- n. 01.01.2009-31.01.2009
- 01.01.2009-23.09.2009 Ο.
- 01.01.2008-30.11.2008 01.01.2009-30.09.2009

e. Le paragraphe 32 du Troisième rapport d'évaluation détaillée de l'Azerbaïdjan, lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, paragraphe 32, mentionne que quatre personnes ont été condamnées pour financement du terrorisme en 2004.

Ce chiffre représente les condamnations pour toutes les formes « d'actes terroristes ». Aucune donnée n'est cependant disponible concernant la question de savoir si l'une de ces affaires était réellement liée au financement du terrorisme (voir également le paragraphe 136 du rapport de suivi de la Hongrie). i. 01.01.2008-15.10.2008

^{117.} L'approche adoptée pour rédiger ce tableau est celle qui a déjà été expliquée, concernant les condamnations pour blanchiment de capitaux, dans la note de bas de page 116.

VII. Glossaire des abréviations

40 + 9 GAFI 40 Recommandations et 9 Recommandations spéciales du Groupe d'action financière

Art. Article

C Conforme

CDD Devoir de vigilance à l'égard de la clientèle

CFT Lutte contre le financement du terrorisme

Convention FT Convention de 1999 des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme (Convention sur le

financement du terrorisme)

CRF Cellule de renseignements financiers

DOS Déclaration d'opération suspecte

DTN Déclaration de transaction en numéraire

EEE Espace économique européen

LC Largement conforme

EPNFD Entreprises et professions non financières désignées

FT Financement du terrorisme

GAFI Groupe d'action financière

LCB/FT Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

MAE Mandat d'arrêt européen

MdE Mémorandum d'entente

NC Non conforme

ND Non disponible

NU Nations Unies

OCDE Organisation de coopération et de développement économiques

OBNL Organisme à but non lucratif

OR Organe répressif

PC Partiellement conforme

PESC Politique étrangère et de sécurité commune

PIB Produit intérieur brut

R Recommandation

RCSNU Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies

Règlements CE Règlements de la Communauté européenne

R.S. Recommandation spéciale

TVA Taxe sur la valeur ajoutée

UE Union européenne

Le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL) est un organe de monitoring du Conseil de l'Europe. Comme le précise la Résolution CM/Res (2010) 12, il est chargé par le Comité des Ministres d'évaluer la conformité des systèmes de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme avec les normes internationales et européennes pertinentes et l'efficacité de leur mise en œuvre. Dans ce cadre, il est aussi chargé de formuler des recommandations aux autorités nationales concernant les améliorations qu'il convient d'apporter à leurs systèmes.

Depuis son établissement, en 1997, MONEYVAL a pour objectif d'améliorer les capacités de ses Etats membres à assurer, au niveau national, de la communauté mondiale et du système financier mondial, la défense contre les menaces que posent le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Pour cela, MONEYVAL procède à une évaluation mutuelle rigoureuse et régulière, assortie d'un suivi systématique des progrès accomplis par ses membres dans la mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports d'évaluation. Les procédures d'évaluation de MONEYVAL concernent actuellement 29 pays.

A ce jour, MONEYVAL a mené à terme trois cycles complets d'évaluation (1998-2000; 2001-2005; 2006-2009). En 2009, il a entamé un nouveau cycle d'évaluations plus courtes, plus focalisées, destinées à suivre et réévaluer la notation concernant les recommandations les plus importantes du GAFI, ainsi que les recommandations pour lesquelles le pays concerné à été noté *Non-conforme* ou *Partiellement conforme* au cours du troisième cycle d'évaluation.

MONEYVAL est membre associé du Groupe d'action financière (GAFI) et un partenaire clé de portée mondiale au sein du réseau international des organes d'évaluation de la LBC/FT; à ce titre, il contribue à promouvoir l'adoption et la mise en œuvre de mesures appropriées de LBC/FT non seulement au niveau européen, mais aussi au niveau mondial.



Conseil de l'Europe F-67075 Strasbourg Cedex